

## **I presidenti delle assemblee regionali e l'interpretazione dei regolamenti consiliari\*** di Renato Ibrido\*\*

SOMMARIO: 1. La gestione "domestica" dei poteri interpretativi quale chiave di lettura nella ricostruzione del ruolo del presidente di assemblea. – 2. Principio monocratico e principio del policentrismo interpretativo. – 3. Il metodo comparativo di risoluzione delle questioni regolamentari nella "giurisprudenza" dei presidenti delle assemblee regionali.

### **1. La gestione "domestica" dei poteri interpretativi quale chiave di lettura nella ricostruzione del ruolo del presidente di assemblea**

La scelta di affrontare il tema dei presidenti delle assemblee regionali dalla particolare angolatura della funzione consistente nel far «osservare il regolamento»<sup>1</sup> risponde a delle precise opzioni di carattere metodologico.

Sebbene infatti anche altre attribuzioni presidenziali – dalle prerogative in materia di programmazione alle c.d. "funzioni costituzionali", dai poteri di nomina a quelli di vaglio degli atti parlamentari, *etc.* – appaiano decisive nel delineare il profilo complessivo di un presidente di assemblea e comprenderne dunque il ruolo, l'interpretazione del regolamento, in quanto funzione "trasversale" a tutte le altre attribuzioni dell'organo monocratico di governo dell'assemblea, sembra integrare tuttavia il nucleo indefettibile delle responsabilità presidenziali, cogliendo l'aspetto più

---

\*Il contributo riproduce, con modifiche e integrazioni, il testo della relazione presentata al workshop organizzato dal C.E.S.P. su "I Presidenti di assemblea in trasformazione" (Roma, Luiss Guido Carli, 7 maggio 2013).

\*\* Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato.

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 8, c. 1, R.C. il Presidente «rappresenta la Camera. Assicura il buon andamento dei suoi lavori, *facendo osservare il Regolamento*». In senso analogo, l'art. 8 R.S. stabilisce che «Il Presidente rappresenta il Senato e regola l'attività di tutti i suoi organi, *facendo osservare il Regolamento*» [cors.d.a.]. La clausola di cui all'art. 8, c. 1 R.C., ed il suo enunciato "gemello" contenuto nel Regolamento del Senato, sono stati oggetto di circolazione a livello regionale, sicché tutti i regolamenti consiliari individuano con una formula analoga il potere del presidente di assemblea di risolvere le questioni regolamentari. Ad esempio, in base all'art. 4, c. 1 del Regolamento del Consiglio regionale del Lazio, «Il Presidente del Consiglio rappresenta il Consiglio e assicura il buon andamento dei suoi lavori nonché dell'amministrazione interna, *facendo osservare il regolamento e sovrintendendo all'attività di tutti i suoi organi*». L'art. 10 del Regolamento del Consiglio regionale della Lombardia afferma che «Il presidente rappresenta il consiglio, ne tutela le funzioni e le prerogative, sovrintende ai lavori assicurandone il buon andamento e fa osservare il regolamento». Per un inquadramento storico e comparativo della disposizione di cui all'art. 8, c. 1, p. 2 R.C., sia consentito rinviare a R. IBRIDO, *L'uso dei precedenti da parte dei presidenti d'assemblea: il metodo storico-casistico di interpretazione del diritto parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 2, 2012; ID., *Precedenti parlamentari e metodi di risoluzione delle questioni regolamentari*, in N. LUPO (cur.), *Il "precedente" parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013, 85 ss.

profondo dell'identità di un *presiding officer*<sup>2</sup>. In questo senso, vi è da chiedersi se un organo di vertice privato di qualsiasi responsabilità in materia di interpretazione e risoluzione delle controversie regolamentari possa essere ancora considerato come un presidente di assemblea, o se al contrario non sia necessario riconoscere l'esistenza all'interno di tale collegio di una diversa forma del presiedere. Come d'altronde è stato osservato con riferimento alla figura presidenziale della Camera dei Comuni, ma nell'ambito di conclusioni che si prestano ad essere estese a qualsiasi collegio politico deliberante, «*The essence of the Commons Speaker's role is to guide and interpret the rules of the House, in the interest of fairness and moderation*»<sup>3</sup>.

L'idea di identificare nella funzione interpretativa la cifra di lettura fondamentale della posizione del presidente di assemblea non è priva peraltro di importanti ripercussioni nella classificazione di questo organo. Accanto alla tradizionale tripartizione dei *presiding officer* facente leva sul criterio dell'imparzialità – tripartizione della quale già in altra sede ho avuto modo di mettere in evidenza i profili problematici<sup>4</sup> – la letteratura è solita distinguere fra presidenze “forti” e presidenze “deboli”<sup>5</sup>. Benché siano stati individuati criteri più o meno persuasivi nella distinzione fra queste due categorie, il riferimento alla gestione “domestica” dei poteri di risoluzione delle questioni regolamentari, sia per il suo carattere trasversale, sia per la sua idoneità a cogliere l'aspetto essenziale delle responsabilità del presidente di assemblea, appare forse identificare il parametro più sicuro nel quadro di uno studio sulla figura presidenziale.

Beninteso. Non si tratta di sopravvalutare le virtualità di un approccio rivolto alla elaborazione di vere e proprie “tassonomie”. Le dinamiche reali, infatti, appaiono sempre più articolate di quanto possano mettere in luce i vari tentativi di sistematizzazione. In questo senso, la presidenza di assemblea non si identifica solo con un istituto o con una struttura, ma essa è innanzitutto “persona”, andando ad assumere una natura individualizzata per lo meno in tutte le configurazioni differenti dal modello collegiale della presidenza-*presidium*<sup>6</sup>.

Più in generale, sarebbe ingenuo pretendere di incasellare dentro improbabili griglie classificatorie quelle che sono semplicemente delle tendenze, delle grandi idee di fondo riassuntive di tratti approssimativamente ricorrenti in una determinata esperienza. Sono infatti convinto che tra il metodo di comparazione per modelli ed il ragionamento problematico esista un'antitesi irriducibile, e che l'individuazione di paradigmi sia ammissibile nella misura in cui questi ultimi si presentino come “ipotesi di ricerca” da mettere costantemente alla prova piuttosto che come dei punti stabili di arrivo o peggio ancora come il fine stesso della comparazione giuridica. Si coglie in questa considerazione il nesso fra una concezione dell'uso dei paradigmi quale metodo di sistematizzazione “soft” guidata da un principio di falsificazione (anziché di verifica) e l'idea

---

<sup>2</sup> Sulla funzione dei presidenti delle Camere di interpreti dei regolamenti parlamentari, v. N. LUPO, *Il Presidente di Assemblea come “giudice” del diritto parlamentare*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, 2053 ss.

<sup>3</sup> W. MCKAY – C.W. JOHNSON, *Parliament and Congress. Representation and Scrutiny in the Twenty-first Century*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 37.

<sup>4</sup> R. IBRIDO, *L'uso dei precedenti da parte dei presidenti d'assemblea: il metodo storico-casistico di interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 2 ss.; ID., *Precedenti parlamentari e metodi di risoluzione delle questioni regolamentari*, cit., spec. 86 ss.

<sup>5</sup> Sulla distinzione fra presidenze “forti” e presidenze “deboli”, v., fra gli altri, I. TORRES MUÑOZ, *Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas. Presidente, Mesa y Junta de portavoces en el Derecho parlamentario español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, 54 ss.; E. BELDA PÉREZ-PEDRERO, *La presidencia del Congreso de los Diputados: perfil de su actuación constitucional*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2002, spec. 43.

<sup>6</sup> Lo rileva in particolare A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea*, Torino, Giappichelli, 2000, 20 ss.

che l'uso dei paradigmi non sia funzionale alla costruzione di generalizzazioni astratte, bensì a far emergere dalla complessità delle esperienze criteri e orientamenti per la comprensione del reale<sup>7</sup>.

E tuttavia, pur nell'ambito di queste indispensabili cautele metodologiche, proprio il riferimento all'interpretazione del diritto parlamentare sembra offrire, per le ragioni sopra richiamate, una bussola utile per orientarsi all'interno di un campo di ricerca assai più vasto.

Naturalmente, la scelta di inquadrare il ruolo del presidente di assemblea, anche a fini di sistematizzazione, a partire dal problema dell'interpretazione del regolamento sconta una precisa premessa di carattere valutativo. Mi vado convincendo, infatti, che la presidenza "forte" non sia quella che sottrae agli altri organi della camera qualsiasi spazio di decisione, bensì, al contrario, quella che occupa una posizione defilata nei processi più direttamente incidenti sulla determinazione dell'"indirizzo politico", per riesplorare il proprio raggio d'azione nel campo dell'interpretazione del diritto parlamentare. Il presidente programmatore non necessariamente è un presidente forte: al contrario, esso è esposto più di altri alla critica delle forze politiche. È nella «*infalibilidad de la interpretación reglamentaria*», intesa come «*obediencia inmediata*» che risiede invece l'autorità di un presidente<sup>8</sup>.

## 2. Principio monocratico e principio del policentrismo interpretativo

Se ora ci accostiamo ad una considerazione più puntuale delle esperienze delle assemblee regionali italiane, la prima impressione è che il ruolo del presidente di assemblea nella sua veste di interprete del regolamento sia stato declinato secondo due diversi paradigmi.

Un primo gruppo di regolamenti consiliari ha concentrato le prerogative di natura interpretativa nella figura del presidente di assemblea. In queste regioni, tuttalpiù, si riconosce ad un collegio minore (giunta, commissione o ufficio di presidenza<sup>9</sup>) la possibilità di formulare pareri su richiesta del presidente del consiglio regionale, al quale spetta in ogni caso la decisione ultima nella risoluzione del caso *sub iudice*.

Emblematico è il caso del Regolamento interno del Consiglio regionale campano, il quale ha precluso espressamente ai presidenti di commissioni di risolvere autonomamente questioni di

---

<sup>7</sup> Mette in guardia da una concezione del metodo comparativo appiattita sulla costruzione di tassonomie P. RIDOLA, *Diritti fondamentali e "integrazione" costituzionale in Europa. Tra passato e futuro: questioni di metodo comparativo nella costruzione di un diritto costituzionale europeo*, in *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 245-246. Sull'uso dei paradigmi, v. T.S. KUHN, *The structure of scientific revolutions*, Chicago, University of Chicago press, 1962, tr. it.: *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, Einaudi, 1999, spec. 65 ss. e 213 ss.; G. AGAMBEN, *Signatura rerum: sul metodo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008, spec. 11 ss.

<sup>8</sup> D. SEVILLA ANDRÉS, *La presidencia del Congreso de los Diputados*, in *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, 14, 1969, 49.

<sup>9</sup> Le funzioni di consulenza regolamentare che presso le Camere nazionali spettano alle giunte per il regolamento sono esercitate, in alcune regioni, da una apposita commissione (è il caso della Sicilia) oppure dall'Ufficio di presidenza (come ad esempio in Lombardia e Toscana). Peculiare sono i casi della Liguria e del Friuli Venezia Giulia. In Liguria, la Giunta per il regolamento è composta dai membri dell'Ufficio di presidenza e dai presidenti dei gruppi consiliari. In Friuli Venezia Giulia, la Giunta è composta dal Presidente e da un consigliere per ciascun gruppo politico nominato dal gruppo stesso. Ogni componente diverso dal Presidente dispone di tanti voti quanti sono i componenti del gruppo di appartenenza. Alle sedute della Giunta partecipano, senza diritto di voto, i Vicepresidenti del Consiglio. Sulla Giunta per il regolamento, v. P. GAMBALE, *Spunti ricostruttivi sul ruolo delle Giunte per il regolamento nella formazione e interpretazione del diritto parlamentare italiano*, in *Osservatorio delle fonti*, 2, 2012; ID., *Le Giunte per il regolamento nella formazione e nell'interpretazione del diritto parlamentare*, in N. LUPO (cur.), *Il "precedente" parlamentare tra diritto e politica*, cit., 163 ss.

carattere regolamentare. Ai sensi dell'art. 40, infatti, in caso di «dissenso sull'interpretazione del Regolamento il Presidente della Commissione è tenuto a informare il Presidente del Consiglio che adotta le proprie determinazioni, sentita, se lo ritiene necessario, la Giunta per il regolamento»<sup>10</sup>.

Una seconda linea di tendenza ha condotto invece i regolamenti consiliari a decentrare una parte delle competenze interpretative che presso le Camere spettano invece al presidente di assemblea. L'organo monocratico di direzione del Consiglio regionale è stato così affiancato da ulteriori organi di natura collegiale, con compiti non solo di natura consultiva.

Ad esempio, il Regolamento interno del Consiglio regionale toscano, ispirandosi per alcuni aspetti allo schema accolto dal *Bundestag* tedesco<sup>11</sup>, ha proceduto a ripartire le competenze di natura interpretativa sulla base del "criterio della sede": da un lato, sui richiami al regolamento che insorgono nel corso di una seduta, la funzione decisoria spetta unicamente al presidente (*rectius*, a chi esercita la presidenza); viceversa, fuori dall'aula, il potere di interpretazione tende ad essere attratto nelle competenze dell'Ufficio di presidenza, organo formato dal presidente, due vicepresidenti e quattro segretari (art. 14, c. 1 Stat. Toscana), secondo una composizione che favorisce dunque la maggioranza che esprime la guida dell'indirizzo politico.

Anziché istituire un'apposita giunta o commissione, il Regolamento interno del Consiglio regionale toscano ha infatti affidato all'Ufficio di presidenza il compito di esaminare «le questioni in materia di interpretazione del regolamento e le altre questioni ad esso sottoposte dal Presidente del Consiglio» (art. 11, c. 2, l. h R.I.T.). Ma soprattutto, la prassi ha attribuito all'Ufficio di presidenza il potere di selezionare le massime da "codificare" nel repertorio dei precedenti<sup>12</sup>. Per di più, la delibera istitutiva del repertorio dei precedenti (attuativa dell'art. 177 del Regolamento

---

<sup>10</sup> Il potere di interpretazione spettante al presidente di commissione non è "codificato" dai regolamenti delle Camere nazionali e nella maggior parte dei regolamenti consiliari. Se è vero, peraltro, che il potere di interpretazione integra il nucleo indefettibile delle responsabilità del presidente di un determinato collegio, non è difficile allora rintracciare il fondamento di questa funzione nello stesso potere che il presidente di commissione esercita nel presiedere le sedute dell'organo. Sul problema del fondamento delle competenze interpretative del presidente di commissione, v. peraltro C. FASONE, *La "circolazione" dei precedenti nel sistema delle commissioni permanenti*, in N. LUPO (cur.), *Il "precedente" parlamentare tra diritto e politica*, 181 ss. e spec. 193 ss. Invero, non mancano precedenti che tendono a distinguere, secondo uno schema in parte simile a quello proposto dall'art. 40 del Regolamento campano, fra "casi facili" e "casi difficili" (v. la lettera del Presidente della Camera, on. Ingrao, inviata al Presidente della Commissione giustizia, on. Misasi, il 28 aprile 1978): nei primi, in presenza di un dato testuale talmente chiaro da non consentire interpretazione equivoche, il presidente di commissione assumerebbe il ruolo di garante della corretta applicazione del regolamento; nei secondi, allorché la questione non può essere risolta sulla base dell'interpretazione letterale, il presidente di commissione dovrebbe rimettere alla presidenza di assemblea ogni decisione. Questa ricostruzione, nella misura in cui richiama la distinzione fra "casi facili" e "casi difficili" elaborata da H.L.A. HART, *Il concetto di diritto*, cit., spec. 146 ss. non persuade. Il concetto di *easy case*, infatti, non solo presenta profili di criticità su un piano ermeneutico più generale, ma esso, soprattutto, non appare applicabile al diritto parlamentare, settore nel quale, la lettera della disposizione può costituire in certi casi un argomento assai fragile rispetto ad altre soluzioni argomentative, *in primis* quella legata al metodo storico-casistico del precedente.

<sup>11</sup> Ai sensi del § 127 del Regolamento di procedura del *Bundestag*, «(1) Qualora durante una seduta del *Bundestag* emergano dubbi sulla interpretazione del presente Regolamento, decide il Presidente caso per caso. Per il resto l'interpretazione del presente Regolamento spetta alla Commissione per la verifica delle votazioni, l'immunità ed il Regolamento; il Presidente del *Bundestag*, una commissione, una Frazione, un quarto dei membri della Commissione per la verifica delle votazioni, l'immunità ed il Regolamento o il cinque per cento dei membri del *Bundestag* possono richiedere che l'interpretazione sia rimessa alla decisione del *Bundestag*.

(2) Qualora non venga presentata una richiesta ai sensi del comma 1, periodo 2, la Commissione per la verifica delle votazioni, l'immunità ed il Regolamento decide in quale forma debba essere resa nota la propria interpretazione».

<sup>12</sup> Sull'inedita introduzione di un repertorio dei precedenti nel Consiglio regionale toscano, v. R. IBRIDO, *Il principio di pubblicità del precedente tra diritto parlamentare regionale e diritto parlamentare comparato*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2012, 293 ss.

interno) ha riconosciuto «valore di precedente» alle sole decisioni regolamentari del presidente di assemblea, e non anche alle interpretazioni dell'Ufficio di presidenza, sicché la discrezionalità dell'organo monocratico, a differenza di quello collegiale, risulta fortemente limitata nella risoluzione delle questioni regolamentari.

In altri casi, i regolamenti consiliari, pur escludendo l'"appellabilità" delle decisioni del presidente di assemblea sui richiami al regolamento, hanno mantenuto la possibilità di un deferimento della questione regolamentare al consiglio. Così, ad esempio, l'art. 72, c. 2 del Regolamento generale del Consiglio regionale della Lombardia, ai sensi del quale «Ove il Consiglio sia chiamato dal Presidente a decidere» sui richiami al regolamento «la votazione avviene per alzata di mano».

Oppure, i regolamenti dei Consigli regionali, pur riconfermando la competenza del presidente di assemblea consistente nel sovrintendere all'esatta osservanza del regolamento, hanno individuato alcuni ambiti "particolari" nei quali i problemi di carattere regolamentare devono essere risolti seguendo un procedimento differenziato rispetto a quello generale<sup>13</sup>. Ad esempio, l'art. 82, c. 4 del Regolamento del Consiglio regionale piemontese, attribuisce all'aula il potere di decidere, in caso di dubbio, sulla ammissibilità e sulla ricevibilità dei progetti di legge<sup>14</sup>.

Questa duplice tendenza che ho tentato di descrivere è espressione della tensione fra principio monocratico e principio del policentrismo interpretativo. Il principio monocratico, che era stato già compiutamente teorizzato dal razionalismo benthamiano, si propone di concentrare in una unica mente l'esperienza acquisita nella conduzione dei lavori parlamentari, preservandone il continuo e coerente dispiegarsi nel tempo e imputando ad una unica autorità il potere di interpretazione delle regole parlamentari. In effetti, non si vede in che modo un *presiding officer* potrebbe mai esercitare il potere di guidare i lavori dell'assemblea senza poter interpretare quelle stesse regole che è chiamato ad applicare nella conduzione delle sedute. Ma il principio monocratico, lungi dall'esaurire le proprie valenze in questa logica di tipo tecnico-razionalista, assume altresì una precisa connotazione in senso contro-maggioritario, in quanto la sottrazione al *plenum* della competenza interpretativa costituisce il presupposto per la garanzia dei "diritti" delle minoranze.

Il principio di policentrismo interpretativo, viceversa, conduce ad aprire l'interpretazione parlamentare anche ad ulteriori soggetti, fra i quali, in particolare, i collegi minori per il regolamento, gli organi di direzione delle camere ed i presidenti di commissione. Accanto alla "codificazione" nel regolamento di competenze interpretative di questi ulteriori organi, il principio del policentrismo interpretativo si manifesta anche nelle dinamiche informali e più duttili di una

---

<sup>13</sup> Per intenderci, presso la Camera dei deputati l'ambito "generale" della funzione di risoluzione delle questioni regolamentari è rappresentata dal combinato disposto degli artt. 8, c. 1 (potere del presidente di far «osservare il regolamento»), 16, c. 2 (deferimento alla Giunta di problemi di carattere interpretativo), 41, c. 1 e 41, c. 2 (istituto del richiamo al regolamento) e 116, c. 4 (divieto di porre la questione di fiducia su questioni di natura regolamentare). Quanto all'ambito "particolare", il presidente giudica, ad esempio, sull'ammissibilità di emendamenti, ordini del giorno, mozioni, interpellanze, interrogazioni e gli altri atti di iniziativa parlamentare, secondo i diversi procedimenti previsti dagli artt. 88, c. 2, 89, 96-bis, c. 7 e 139-bis R.C. Inoltre, il presidente è chiamato a stabilire la praticabilità di una richiesta di scrutinio segreto, valutando se essa rientri in una delle fattispecie nelle quali tale modalità di voto è consentita dal regolamento. Ancora, il presidente risolve i conflitti di competenza tra più commissioni permanenti, mantenendo peraltro la possibilità di sottoporre la questione alla Giunta.

<sup>14</sup> «Il Presidente riferisce al Consiglio qualora sorgano dubbi sulla ricevibilità dei progetti di legge presentati; qualora i dubbi concernano la loro ammissibilità, la Commissione competente ne riferisce al Consiglio. In entrambi i casi decide il Consiglio con votazione palese» (art. 82, c. 4 del Regolamento del Consiglio regionale del Piemonte).

«gestione contrattata del Regolamento»<sup>15</sup>, vale a dire la propensione alla soluzione dei problemi regolamentari al di fuori delle sedi naturali proprie, ad esempio presso la conferenza dei capigruppo, attraverso una composizione di interessi politici idonea ad assicurare la funzionalità ai lavori parlamentari<sup>16</sup>.

Non vi è dubbio che la soluzione sperimentata presso le Camere nazionali e trasfusa nella maggior parte dei regolamenti consiliari continui ad individuare il punto di equilibrio ottimale fra i due principi sopra esaminati. In queste assemblee, infatti, il presidente rimane l'«azionista di maggioranza» della «società degli interpreti del diritto parlamentare», sebbene non il «socio unico». Benché, infatti, le competenze di decisione in materia di interpretazione restino per lo più riservate al «livello centrale», con la prerogativa del presidente di assemblea di far osservare il regolamento, tuttavia queste interpretazioni hanno saputo recuperare un supplemento di legittimazione nella misura in cui sono state guidate dai flussi comunicativi provenienti da una «periferia» di interlocutori che hanno dato voce alle loro interpretazioni del regolamento<sup>17</sup>.

Basti pensare all'istituto del richiamo al regolamento<sup>18</sup>. La proposizione del richiamo determina l'apertura di un «processo» – uso qui l'espressione nel significato attribuitogli da Fazzalari<sup>19</sup> – di interpretazione della regola parlamentare e dunque la valorizzazione di un contraddittorio fra la presidenza, il deputato proponente ed eventuali «controinteressati». La possibilità di un

---

<sup>15</sup> F. POSTERARO, *La funzione di consulenza procedurale*, in *La formazione della classe dirigente per l'Europa. Spunti di riflessione sull'alta burocrazia pubblica*, Roma, Associazione dei consiglieri parlamentari della Camera dei deputati, 1999, 117.

<sup>16</sup> Sul fenomeno della «gestione contrattata» del Regolamento, v. anche A. RIEZZO, *La raccolta dei precedenti alla Camera, nell'evoluzione delle strutture amministrative*, in N. LUPO (cur.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., 39 ss. e spec. 72.; N. LUPO, *I poteri di «giudice» e di «integratore» del diritto parlamentare*, in *Il Filangieri. Quaderno 2012*, in corso di pubblicazione. Come è stato osservato con riferimento all'esperienza del Senato, ma nell'ambito di conclusioni che si prestano ad essere estese anche a quella della Camera, «il «silenzio» della Giunta per il Regolamento, organo convocato di rado per la sua «solennità» è perfettamente simmetrico e speculare all'espansione di fatto del ruolo e delle funzioni della Conferenza dei Capigruppo», la quale viene convocata generalmente una volta alla settimana. Il «ritrarsi dell'una», dunque, «coincide con l'avanzare dall'altra». Da qui la preventiva discussione e approvazione in sede di «Capigruppo», generalmente in via informale e nel rispetto della regola dell'unanimità, «di tutte le decisioni c.d. *border line*». E. SERAFIN, *L'evoluzione del Regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza*, in A. MANZELLA (cur.), *I Regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971*, cit., 73 ss. e spec. 77.

<sup>17</sup> Sui rapporti fra «centro» e «periferia» nel modello habermasiano di democrazia deliberativa, v. J. HABERMAS, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1992, tr. it.: *Fatti e norme: contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Guerini, 1996. Sui meriti ed i limiti di questa costruzione, v. P. RIDOLA, *Prime riflessioni sullo «spazio pubblico» nelle democrazie pluralistiche*, in *Diritto romano attuale*, 9, 2003, 109 ss., ora anche in *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 31 ss. e spec. 35 ss.

<sup>18</sup> L'istituto del «richiamo al regolamento» indica quella particolare forma di questione incidentale con la quale un componente della camera, nel corso di una discussione in assemblea o in un collegio minore, segnala alla presidenza una irregolarità consistente nella violazione di una norma di diritto parlamentare, anche di rango costituzionale. Generalmente i regolamenti delle assemblee rappresentative accolgono il principio della priorità del richiamo al regolamento rispetto alla discussione principale. Questo criterio risponde ad una esigenza di razionalità del procedimento decisionale, in quanto la risoluzione preventiva del problema regolamentare consente di evitare il compimento di attività superflue. Si tratta, dunque, di un principio comune del diritto delle assemblee rappresentative che è espressione della matrice tecnico-razionalistica del diritto parlamentare.

<sup>19</sup> L'autore, nell'identificare all'interno dei procedimenti una particolare area denominata «processo», ha individuato i caratteri essenziali dello schema processuale nel contraddittorio e nella partecipazione alla formazione dell'atto di un soggetto portatore di un interesse distinto da quello dell'autore dell'atto stesso. V. E. FAZZALARI, *Procedimento e processo (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, Giuffrè 1986, 819 ss. e spec. 832 ss.

accoglimento della soluzione giuridica suggerita dal deputato converte quest'ultimo in uno degli attori del processo di interpretazione del diritto parlamentare. Al tempo stesso, peraltro, l'impossibilità di "appellare" la decisione finale della presidenza ha consentito di salvaguardare il profilo giuridico dell'interpretazione regolamentare<sup>20</sup>.

Non è un caso che Rescigno abbia individuato il fondamento della giuridicità delle regole scritte del diritto parlamentare nella garanzia ultima del presidente di assemblea. Laddove, invece, la decisione è rimessa al *plenum*, e dunque alla maggioranza, non rimarrebbe secondo Rescigno altra possibilità che prendere atto del carattere "imperfetto" di questo diritto<sup>21</sup>.

### **3. Il metodo comparativo di risoluzione delle questioni regolamentari nella "giurisprudenza" dei presidenti delle assemblee regionali**

Vengo ora ad esaminare i metodi di interpretazione dei regolamenti consiliari.

Come per i presidenti delle Camere, anche con riferimento ai presidenti delle assemblee regionali è possibile individuare tre fondamentali "atteggiamenti metodologici" nell'interpretazione del regolamento: il metodo storico-casistico, basato sulle diverse tecniche di lavoro sul precedente; il metodo per canoni e argomenti, il quale si fonda sull'impiego delle tradizionali tecniche ermeneutiche-argomentative tipiche delle "fonti atto" (interpretazione sistematica, ricorso ai lavori preparatori, analogia, *etc.*); il metodo comparativo di risoluzione delle questioni regolamentari. Quest'ultimo atteggiamento metodologico può essere definito come il flusso di soluzioni regolamentari che, pur maturate nell'esperienza di una diversa assemblea, convergono, anche implicitamente, nell'itinerario ermeneutico-argomentativo degli organi parlamentari dell'interpretazione nonché nell'attività istruttoria degli uffici di assistenza regolamentare.

Ebbene, il profilo di specificità dell'interpretazione dei consigli regionali può essere identificato, appunto, nella maggiore valorizzazione di queste ultime forme di eterointegrazione comparativa, sia che esse abbiano ad oggetti precedenti, principi comuni delle assemblee rappresentative o disposizioni di regolamento.

Alcuni esempi. Nella seduta antimeridiana del 9 luglio 2008, il presidente del Consiglio regionale toscano, richiamando una nota dell'ufficio di assistenza legislativa, giuridica e istituzionale, ha affermato che «in base al dato formale della norma costituzionale (...) la prassi attuata dal nostro Consiglio è stata fin qui nel senso di procedere comunque al voto finale anche nel caso della precedente bocciatura dei singoli articoli. Viceversa la prassi riscontrata presso la Camera è stata quella di non dar luogo alla votazione finale ma di dichiarare la proposta (...) respinta. Appunto per questo, pur nell'obiettivo incertezza regolamentare, si ritiene che la prassi parlamentare sia da considerarsi maggiormente corretta»<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Presso le Camere, il principio di appellabilità delle decisioni regolamentari è stato superato solamente con la riforma regolamentare del 1971, mantenendo peraltro il residuo di un possibile deferimento all'assemblea delle decisioni sui richiami al regolamento e sull'ammissibilità degli emendamenti. Per effetto di un percorso sviluppatosi progressivamente nella prassi, peraltro, il presidente ha fatto un uso sempre più sporadico della facoltà di rimettere ad un voto dell'assemblea la risoluzione di una questione regolamentare.

<sup>21</sup> G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972, 156 ss.

<sup>22</sup> «PRESIDENTE: Siccome ieri sera abbiamo interrotto i lavori sulla proposta di legge 186 di cui era stato votato l'articolato ed era stato respinto totalmente siamo rimasti di chiedere un parere all'ufficio giuridico sulla votazione finale della legge. Vi leggo tale parere. A parere della Presidenza la legge è respinta e non c'è bisogno di metterla in votazione. La leggo con calma. "In base al dato formale della norma costituzionale sopra richiamata la prassi attuata dal nostro Consiglio è stata fin qui nel senso di procedere comunque al voto finale anche nel caso della precedente

In un altro caso, il presidente del Consiglio regionale toscano, dopo aver richiamato le differenze fra la disciplina delle Camere ed il Regolamento interno del Consiglio regionale, ha autorizzato la maggioranza a fare ricorso ad una misura anti-ostruzionistica maturata nell'esperienza del Parlamento italiano. Precisamente, la presidenza, dinnanzi alla presentazione di un numero ingentissimo di emendamenti da parte dell'opposizione con la finalità di ostacolare l'approvazione della legge regionale sull'immigrazione, pur nella consapevolezza dell'esistenza di profili di criticità rispetto alle norme regolamentari attinenti alla qualità della legislazione, ha consentito la presentazione di un "maxi" sub-emendamento ad un emendamento dell'opposizione. Nella tradizione parlamentare delle Camere nazionali, infatti, i sub-emendamenti, una volta approvati, non sono ulteriormente emendabili. Tale misura anti-ostruzionistica ha peraltro determinato, quale effetto collaterale, la concentrazione quasi integrale della legge in un articolo di 78 commi<sup>23</sup>.

Il caso esemplare di valorizzazione di un "atteggiamento" comparativo nella risoluzione delle questioni regolamentari è tuttavia costituito dall'esperienza siciliana<sup>24</sup>. In base infatti ad una lunga tradizione, il regolamento e la prassi parlamentare del Senato della Repubblica costituiscono un ausilio nell'attività interpretativa del presidente dell'A.R.S. Questo stretto collegamento con il diritto parlamentare di Palazzo Madama affonda le proprie radici nelle vicende che, nel 1946, condussero al trasferimento presso l'Assemblea regionale siciliana degli apparati burocratici del Senato regio, organo ormai non più in funzione durante i lavori dell'Assemblea costituente.

Ancora oggi, d'altronde, l'organizzazione burocratico-amministrativa dell'A.R.S. appare modellata sulla struttura degli uffici del Senato, anche nell'ambito dell'attività di consulenza

---

bocciatura dei singoli articoli. Viceversa la prassi riscontrata presso la Camera è stata quella di non dar luogo alla votazione finale ma di dichiarare la proposta cioè respinta. Appunto per questo, pur nell'obiettivo incertezza regolamentare, si ritiene che la prassi parlamentare sia da considerarsi maggiormente corretta". Anche il parere della presidenza è in tal senso e se l'aula è d'accordo per me la legge 186 è respinta». *Atti del Consiglio regionale della Toscana*, res. sten., seduta antimeridiana n. 138 del 9 luglio 2008.

<sup>23</sup> Si tratta della legge regionale toscana del 9 giugno 2009, n. 29 ("Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini"). Su questa vicenda, v. G. PICCIRILLI, *Il maxi(sub)emendamento alla legge toscana sull'immigrazione. Ovvero: se ci si mettono anche le Regioni...*, in *Il Filangieri. Quaderno 2009. Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, Napoli, Jovene, 2010, 35 ss., volume contenente gli atti del seminario svoltosi presso la Luiss Guido Carli il 4 maggio 2009. Per una vicenda in parte simile che ha avuto luogo nel Consiglio regionale del Lazio, v. M. AINIS, *Potere di emendamento: la "ratio" e "l'aberratio" (a proposito delle leggi nn. 10 e 11/2011 della Regione Lazio)*, in *Rassegna Parlamentare*, 1, 2012, 821 ss. Sugli strumenti anti-ostruzionistici che possono essere adottati in relazione alla presentazione di un ingente numero di emendamenti, v. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, spec. 238 ss.; C. RIZZUTO, *Strumenti procedurali per la razionalizzazione delle deliberazioni della Camera dei Deputati sugli emendamenti*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, II, Roma, Camera dei Deputati. Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico, 2001, 659 ss., disponibile anche su [http://documenti.camera.it/bpr/9614\\_testo.pdf](http://documenti.camera.it/bpr/9614_testo.pdf). Sul principio della non emendabilità dei subemendamenti, v. in particolare la decisione del Presidente della Camera, on. Bertinotti, nella seduta dell'8 febbraio 2007: «del resto, è assolutamente consolidato il principio secondo cui non possono essere presentati subemendamenti a subemendamenti. Il subemendamento, infatti, per sua natura, ha contenuto e portata più limitati dell'emendamento, incidendo soltanto su una parte del testo dell'emendamento cui è riferito. Pertanto esso, ancorché presentato dalla Commissione o dal Governo oltre il termine ordinario, si inserisce in un contesto già noto, determinato dall'emendamento al quale accede, rispetto al quale è già stata garantita la possibilità di presentare proposte modificative». *Atti parl.*, Camera dei deputati, res. sten., seduta dell'8 febbraio 2007, 3 ss.

<sup>24</sup> Sulle regole di funzionamento dell'Assemblea regionale siciliana, v. il recente volume contenente *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanato dall'Assemblea regionale siciliana*, Napoli, Jovene, 2013 curato dal Centro Studi e ricerche di diritto parlamentare, nonché G. TOMASELLO, *Diritto parlamentare della Regione siciliana*, Napoli, Jovene, 2012.



regolamentare, funzione che infatti è svolta dall'unità preposta al coordinamento dei servizi d'aula anziché, come alla Camera, da un apposito ufficio del regolamento<sup>25</sup>.

È interessante osservare, come risulta d'altronde dai lavori preparatori del Regolamento dell'A.R.S., che, nel giugno del 1949, quando pure il funzionamento dell'organo era disciplinato ancora dal Regolamento della Camera dei deputati, l'"autorità" del Regolamento del Senato veniva invocata nel corso dei dibattiti. Così, ad esempio, all'osservazione dell'on. Alessi, il quale suggeriva di dare, con legge, immediata attuazione alle disposizioni regolamentari già approvate, relative al funzionamento delle commissioni, l'on. La Loggia rispondeva che il regolamento di un'assemblea rappresentativa non viene promulgato come gli atti legislativi, citando in proposito l'esempio del Regolamento del Senato<sup>26</sup>.

La prassi del Senato è stato inoltre invocata quale argomento a sostegno di uno dei più clamorosi casi di "overruling" nel diritto parlamentare italiano. Nella seduta n. 246 del 5 dicembre 1989, in occasione dell'elezione del Presidente della Giunta regionale, il Presidente pro-tempore dell'Assemblea, on. Lauricella, decise di adottare il sistema di calcolo della maggioranza previsto al Senato<sup>27</sup>, distaccandosi così da una prassi analoga a quella della Camera che era in vigore da ormai 42 anni<sup>28</sup>. Ai rilievi critici espressi dall'on. Russo, la presidenza replicava: «questa interpretazione non è peregrina, ma fondata e motivata e conforme all'indirizzo seguito dal Senato della Repubblica ai sensi dell'art. 107, c. 1, del suo Regolamento interno, per il quale, infatti, nel computo della maggioranza vengono computati anche gli astenuti, le schede bianche e le schede nulle (...) Del resto l'Assemblea costantemente, nei suoi riferimenti regolamentari ed istituzionali, si è sempre ispirata alle norme e alle prassi vigenti al Senato della Repubblica». In sostanza, per l'on. Lauricella non si tratterebbe «né di innovazioni, né di mutamenti» bensì di «un'interpretazione che può essere modificativa di un'interpretazione precedente, ma che non innova la norma. Si tratta soltanto di un'interpretazione che il Presidente ha riferito ad una norma ben precisa del Senato al quale noi, costantemente, facciamo riferimento»<sup>29</sup>.

Oltre a queste forme di etero-integrazione con i Regolamenti e la prassi delle Camere nazionali (soprattutto del Senato), deve segnalarsi una forte attenzione degli uffici di assistenza regolamentare per le norme dei Consigli delle Regioni a statuto speciale e delle assemblee delle Province

---

<sup>25</sup> Sugli uffici di assistenza regolamentare presso il Senato della Repubblica, v. G. FILIPPETTA, *La raccolta dei precedenti parlamentari tra archivistica, codicistica e ermeneutica*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 2, 2012; ID., *La raccolta dei precedenti al Senato, tra archivistica, codicistica e ermeneutica*, in N. LUPO (cur.), *Il "precedente" parlamentare tra diritto e politica*, cit., 25 ss. Sull'incidenza degli apparati amministrativi della Camere sulla "forma" di governo, v. *Il ruolo delle burocrazie parlamentari alla luce dei principi generali e dei mutamenti dell'assetto istituzionale, nazionale e sopranazionale*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2012, 51 ss.

<sup>26</sup> Su questo episodio, v. M. DI PIAZZA, *Le origini del Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana*, in *Nuove autonomie*, 1-2, 2002, 84 ss.

<sup>27</sup> Alla Camera dei deputati, gli astenuti, pur concorrendo a formare il *quorum* di validità delle sedute, non sono computati fra i votanti. Al Senato della Repubblica, al contrario, ogni deliberazione è presa a maggioranza dei senatori che partecipino alla votazione, e dunque anche gli astenuti.

<sup>28</sup> Come ricorda I. LA LUMIA, *Brevi note su ruolo e poteri del presidente dell'Assemblea regionale siciliana*, in [www.ars.sicilia.it](http://www.ars.sicilia.it), 6, «Si trattò, evidentemente, di una decisione "concertata" con tutte le forze politiche, talché l'unica voce che si levò contrò fu quella dell'on. Michelangelo Russo, ex-Presidente dell'A.R.S., il quale lamentò la violazione di una prassi in vigore da 42 anni, osservando che, nella fattispecie, la Presidenza aveva operato non un'interpretazione, bensì un'innovazione che poteva essere introdotta solamente con una modifica del regolamento».

<sup>29</sup> Il passaggio è riportato da I. LA LUMIA, *Brevi note su ruolo e poteri del presidente dell'Assemblea regionale siciliana*, cit., 6.

autonome di Trento e Bolzano, organi con i quali esistono canali di natura informale che assicurano scambi di informazioni in relazione a problemi di natura regolamentare<sup>30</sup>.

Benché il metodo comparativo di risoluzione delle questioni regolamentari sia ampiamente diffuso, manca nei regolamenti consiliari un meccanismo esplicito che abiliti la presidenza a considerare le regole o i precedenti di una diversa assemblea. Nel corso dei lavori preparatori del nuovo Regolamento interno del Consiglio regionale toscano, fu presa in seria considerazione la possibilità di inserire una clausola di chiusura che rinviasse ai Regolamenti delle Camere nazionali. Tale congegno fu tuttavia espunto dal testo definitivo del Regolamento, ritenendo che la formalizzazione una clausola di rinvio ad una *lex parliamenti* esterna rischiasse di introdurre un elemento di confusione piuttosto che non di chiarezza nella risoluzione delle questioni regolamentari.

La sola "clausola comparativa"<sup>31</sup> esplicita prevista nel diritto parlamentare italiano, fra l'altro nell'ambito di una legge regionale anziché nel regolamento interno, può essere forse identificata con l'art. 1, c. 5 della l.r. Liguria 25/2006 ("Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale"). Ai sensi dell'art. 1, c. 5, precisamente, «L'autonomia ed il funzionamento dell'Assemblea legislativa si ispirano ai tradizionali principi delle Assemblee parlamentari». Appare evidente, infatti, la somiglianza fra i "tradizionali principi delle Assemblee parlamentari" ed il parametro comparativo delle "tradizioni costituzionali comuni" oggi contenuto nell'art. 6, c. 2 T.U.E.<sup>32</sup>

Peraltro, l'assenza nel diritto parlamentare italiano di clausole comparative esplicite, non impedisce di individuare un diverso percorso "comparativo" nell'attività di risoluzione delle questioni regolamenti. Questo percorso fa leva sull'interpretazione della clausola del "buon andamento", considerata come chiave d'accesso ad un nucleo di principi comuni delle assemblee rappresentative. Questi principi, fondati su basi tecnico-razionalistiche e con una valenza di tipo sussidiario, individuano un fattore di attualizzazione del significato delle disposizioni regolamentari alla luce delle *best practice* parlamentari<sup>33</sup>. I riferimenti a "diritti parlamentari altri", sebbene

<sup>30</sup> Analoghi contatti esistono con gli uffici di assistenza regolamentare delle due Camere nazionali.

<sup>31</sup> L'espressione "clausole comparative" pare idonea ad indicare, sia pure con un certo grado di approssimazione, quel variegato ed eterogeneo gruppo di congegni normativi i quali prescrivono, abilitano o sollecitano il giudice a misurarsi con un ordinamento esterno nella ricostruzione del dato positivo. L'art. 39 della Costituzione sudafricana del 1996, ad esempio, stabilisce che la Corte costituzionale, nell'interpretazione del *Bill of Rights*, «deve» promuovere i «valori di società aperte e democratiche», «deve» considerare il diritto internazionale pubblico e «può» prendere in considerazione i diritti stranieri. Una "codificazione" del parametro comparativo delle «tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri» già elaborato dalla Corte di giustizia è stata invece intrapresa dall'art. 6., c. 2 T.U.E., la quale, come è noto, ha ancorato la protezione dei diritti nell'Unione al rispetto anche del suddetto parametro.

<sup>32</sup> Per indicazioni sul significativo e le virtualità del canone delle "tradizioni costituzionali comuni", il quale trova la propria genesi alla sentenza Nold della Corte di giustizia del 1974, v. P. RIDOLA, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e le "tradizioni costituzionali comuni" degli stati membri*, in P. COSTANZO (cur.), *La Carta europea dei diritti: atti del convegno di Genova del 16-17 marzo 2001*, Genova, De Ferrari, 2002, 6 ss. ora anche, con pochissime modificazioni in P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 163 ss.; ID., *Diritti di cittadinanza, il pluralismo e il "tempo" dell'ordine costituzionale europeo. Le "tradizioni costituzionali comuni" e l'identità culturale europea in una prospettiva storica*, in *Diritto romano attuale*, 9, 2003, 109 ss., ora anche, con alcune integrazioni, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 51.

<sup>33</sup> Il cosmopolitismo, d'altronde, costituisce uno caratteri fondamentali del diritto parlamentare classico. Già all'inizio del XX Secolo, Vincenzo Miceli, nei suoi "*Principi di diritto parlamentare*" segnalava l'intensità con la quale nelle assemblee italiane veniva invocata, nelle questioni dubbie, l'autorità della pratica parlamentare straniera, specialmente degli ordinamenti più liberali. «E quest'autorità si invoca, non solo come un modello da seguire», ma anche per mostrare che il diritto parlamentare italiano non può essere diverso da quello dei regimi liberali, e che «la migliore interpretazione di esso va appunto ricercata con l'aiuto» di questi ultimi. In questo senso, il fondamento giuridico della comparazione nel diritto parlamentare andrebbe ricercato, secondo Miceli, «nella presunzione che il diritto parlamentare dei vari paesi aventi in comune certe fondamentali forme di ordinamento sia anch'esso eguale, tutte

sviluppatasi nelle assemblee regionali secondo percorsi ancora fortemente destrutturati, sembrano trovare infatti la propria ragion d'essere nell'esistenza, nelle assemblee parlamentari, di un nucleo duro di regole, intrinsecamente sussidiario e per lo più strutturato per principi, il quale affonda le proprie radici in criteri aprioristici di coerenza e razionalità<sup>34</sup>.

Vero è che la comparazione nell'interpretazione parlamentare assume, generalmente, i connotati di una "comparazione *soft*" e "per grandi linee". Sul terreno delle modalità d'uso di questo metodo prevale infatti il richiamo implicito, per adesione o differenziazione, a soluzioni regolamentari e principi razionali del diritto parlamentare che trascendono i confini del singolo ordinamento camerale, mentre il riferimento puntuale ad una diversa "giurisprudenza" parlamentare è, nel complesso, infrequente. Vero è, inoltre, che il richiamo a norme regolamentari o a precedenti di altre assemblee tende generalmente a rappresentare un elemento ermeneutico-argomentativo ausiliario o *ad adiuvandum*. In questo senso, se si volesse richiamare una linea di sistematizzazione che a dir la verità non convince fino in fondo, si potrebbe affermare che nell'attività di risoluzione delle questioni regolamentari prevale l'«argomento comparativo» – inteso quale insieme di suggestioni che emergono dallo sguardo su altri orizzonti ordinamentali – piuttosto che non il «giudizio comparativo», vale a dire la comparazione quale strumento esplicito finalizzato ad enucleare il principio di diritto utile a dirimere il caso *sub iudice*<sup>35</sup>.

---

le volte che si ripetono condizioni di fatto simili o identiche a quelle, che in un dato paese hanno dato origine alla norma di cui si tratta». In altre parole, avendo accettato il sistema parlamentare, si presume, secondo Miceli, di avere anche voluto accettare quei congegni procedurali necessari «a farlo funzionare rettamente e che già esistano in altri paesi». Sul fondamento di questa presunzione, «che il più delle volte non si presenta neppure chiara alle menti sulle quali e per mezzo delle quali opera, il diritto parlamentare viene importato da un paese ad un altro e quello in uno in uno Stato diventa l'interprete e il principio motore del diritto parlamentare di un altro o di parecchi altri Stati». V. MICELI, *Principi di diritto parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica italiana*<sup>4</sup>, Milano, Società editrice Libreria, 1910, 8-14.

<sup>34</sup> Vi è da chiedersi se l'obiettivo di individuare soluzioni regolamentari coerenti e razionali non possa essere raggiunto, anziché per mezzo della comparazione con "diritti parlamentari altri", attraverso un maggiore impiego delle risorse dell'interpretazione sistematica. Da questo punto di vista, occorre peraltro osservare che il pur imprescindibile ed essenziale canone dell'interpretazione sistematica – se inteso quale percorso di valorizzazione del "contesto linguistico" in "senso ampio" e in "senso amplissimo" – costituisce pur sempre uno strumento le cui *chance* di successo sono legate alla coerenza e razionalità complessiva delle scelte del legislatore regolamentare. In ogni caso, metodo comparativo e metodo sistematico, pur nella loro irriducibile diversità, appaiono fra loro complementari: il primo consente infatti di cogliere *fuori* dal sistema quelle chiavi di lettura che permettono di comprendere meglio il sistema stesso e di riattualizzarlo alla luce dei continui mutamenti del sistema politico. Il metodo sistematico, d'altronde, se condannato ad una posizione di autosufficienza rischierebbe di condurre ad una cristallizzazione degli esiti interpretativi la quale appare inconciliabile con la logica stessa del diritto parlamentare; il secondo, invece, oltre a svolgere la funzione fondamentale che spetta a questo canone anche negli altri rami dell'interpretazione giuridica, può fungere da criterio di controllo delle interpretazioni guidate dal metodo comparativo, evitando che a quest'ultimo si ricorra in maniera eccentrica e strumentale. Va da sé che quanto più progetti di soluzioni regolamentari tratti dall'esterno faticino a superare il filtro del metodo sistematico, tanto più essi dovranno trovare giustificazione nella esplicitazione di argomenti giuridici dotati di forte spessore persuasivo.

<sup>35</sup> Secondo la nota linea di ragionamento proposta da G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, il Mulino, 2010, spec. 144 ss., è possibile parlare di «giudizio comparativo», nel senso di comparazione in senso stretto, solamente in presenza di due condizioni: il carattere esplicito e verificabile della comparazione ed il suo collegamento con la *ratio decidendi*. Come peraltro si è avuto la possibilità di evidenziare in altra sede, l'esistenza di fenomeni di precomprensione comparativa conduce a domandarsi se la dicotomia "argomento/giudizio comparativo", per la difficoltà di dare conto di tutta una larga zona di confine fra le due categorie, non vada intesa in senso debole, ossia come distinzione fra mere polarità estreme nell'utilizzazione della comparazione all'interno del giudizio costituzionale. In secondo luogo, vi è da chiedersi se la riconduzione dell'uso giurisprudenziale della comparazione ad una matrice culturale davvero equivalga, come sostenuto da questo filone dottrinario, ad un suo ridimensionamento. Da un lato, infatti, le risorse dell'argomentare comparativo, agendo sul piano del *Selbverständnis* (autocomprensione, autochiarimento), contribuiscono a definire l'orizzonte culturale e assiologico all'interno del quale

E tuttavia, a parte la circostanza che nel diritto parlamentare, così come nel processo giudiziario, la dinamica decisoria appare assai più complessa di quanto non emerga da questa schematica dicotomia, rimane il fatto che il metodo comparativo di risoluzione delle questioni regolamentari, nella sua apparente ingenuità e sporadicità, conduce a sovvertire alcuni pilastri di una visione del diritto orientata all'autoreferenzialità sottesa al positivismo e al formalismo giuridico. In assenza di un apposito rinvio ad una *lex parliamenti* esterna, infatti, la scelta del presidente di assemblea di uscire dalle maglie del proprio "ordinamento" camerale, non solo segna una frattura rispetto all'idea di un assetto chiuso e gradualistico del sistema delle "fonti" parlamentari, ma soprattutto finisce per introdurre un fattore di "sfaldamento" di quelle norme (costituzionali o statutarie) che abilitano i consigli regionali ad adottare il proprio regolamento<sup>36</sup>. Disposizioni queste ultime, che non

---

si muoverà l'interprete nella ricerca delle soluzioni ai propri problemi interpretativi. Dall'altro lato, la matrice culturale dell'argomento comparativo, la sua capacità di fungere da lente critica sull'ordinamento di partenza, non solo produce una frattura rispetto all'immagine "introvertita" del giudice disegnata dal positivismo statualista ma finisce anche per proiettare il proprio raggio d'azione su uno spazio di conseguenze assai più ampio rispetto a quello della singola controversia, ovvero sia lo spazio del medio-lungo periodo. In definitiva, l'argomento comparativo, scardinando i pilastri statualistici del sistema Westfalia, fa "rifluire nell'interpretazione costituzionale la rete delle interdipendenze che condizionano in misura crescente lo stato costituzionale contemporaneo, a causa della tendenza in atto da alcuni decenni alla generalizzazione di un patrimonio costituzionale che trascende i confini degli stati, al delinearci di un nuovo cosmopolitismo costituzionale, non più fondato su basi giusnaturalistiche, ma sulla formazione di circuiti comunicativi fra le esperienze dello stato costituzionale cooperativo" (P. RIDOLA, *La giurisprudenza costituzionale e la comparazione*, in *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 295). Se così è, ben si comprende allora l'esigenza di non confinare il c.d. argomento comparativo ad una posizione "ancillare" rispetto ad altre forme di utilizzazione della comparazione all'interno del processo di ricostruzione del dato positivo, recuperando dunque per l'argomentare su basi comparative quella indispensabile funzione di quinto canone dell'interpretazione secondo la suggestiva intuizione di Peter Häberle. Sul punto, v. R. IBRIDO, *La corte suprema messicana tra processi di precomprensione comparativa e integrazione del dato sociale: la sentenza sul matrimonio homosexual*, in *Ianus*, 4, 2011, 206 ss., disponibile su <http://www.unisi.it/ianus/>. Sulla comparazione quale quinto canone dell'interpretazione, v. P. HÄBERLE, *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates*, Berlin, Duncker & Humblot, 1992, 3-26, il quale riprende e sviluppa uno spunto di K. ZWEIGERT, *Rechtsvergleichung als universale Interpretationsmethode*, in *Rabel Journal of Comparative and International Private Law*, 1950, 5 ss. Per una problematizzazione della posizione di De Vergottini, v. inoltre P. RIDOLA, *Il "dialogo tra le corti": comunicazione o interazione*, in *Percorsi costituzionali*, 3, 2012, 273 ss. e spec. 285 ss.

<sup>36</sup> In Sicilia la riserva di regolamento consiliare è stata direttamente prevista da una "fonte" di rango costituzionale. Infatti, lo Statuto siciliano, adottato con il R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 e poi convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nel suo art. 4 recita: «L'Assemblea regionale elegge nel suo seno il Presidente, due Vice Presidenti, i Segretari dell'Assemblea e le Commissioni permanenti, secondo le norme del suo regolamento interno, che contiene altresì le disposizioni circa l'esercizio delle funzioni spettanti all'Assemblea regionale». Non può passare inosservato che la disposizione appena richiamata – unica nel suo genere in ambito regionale – fu approvata alcuni mesi prima delle norme contenute negli artt. 64 e 72 Cost., e dunque può essere considerata come un importante antecedente storico della riserva di regolamento parlamentare prevista dalla Costituzione repubblicana. In relazione, invece, alle Regioni ad autonomia ordinaria, la dottrina si è polarizzata fra quanti hanno riconosciuto l'esistenza di una riserva implicita di regolamento consiliare assimilabile a quella prevista dall'art. 64, c. 1 Cost. e l'opposto indirizzo che ha ricollegato il fondamento del regolamento interno allo Statuto. In particolare, negano l'esistenza di una riserva implicita di regolamento consiliare assimilabile a quella prevista dall'art. 64, c. 1 Cost. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 349; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, 312. Riconduce invece il fondamento del regolamento consiliare al potere di autoregolamentazione del collegio, M. PICCHI, *I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2001, 269 ss. Prevalente è la tesi che riconosce una valenza "esterna" al regolamento consiliare, come rileva anche T. MARTINES, *Regolamenti dei Consigli regionali*, in *Studi per L. Compagna*, II, Milano, Giuffrè, 1980, 117 ss., ora in ID., *Opere*, II, Milano, Giuffrè, 2000, 471 ss. e, spec. 484. *Contra*, S. FOIS, *Il trattamento dei regolamenti interni dei Consigli regionali*, in *Quaderni regionali*, 4, 1984, 1153 ss., e spec. 1158 ss. e 1175 ss. Per una panoramica dei problemi relativi all'inserimento dei regolamenti consiliari nel sistema delle "fonti" regionali, v. G. MELONI, *I regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, in *Il*

autorizzano invece il presidente di assemblea a sostituirsi alla maggioranza richiesta per l'approvazione del regolamento, e neppure ad applicare un regolamento diverso da quello «*proprio*» della assemblea. Si tratta di indubbi elementi di difficoltà, i quali possono tuttavia essere superati, o quanto meno relativizzati, muovendo dal presupposto che le risorse della comparazione, una volta proiettate sul terreno ermeneutico-argomentativo, consentono di risalire dai testi ai «contesti», e che fra questi ultimi non può non essere ricompresa una certa dimensione tecnico-razionalistica che è immanente a tutta la parabola storica del diritto parlamentare. In altri termini, la ricerca ed il perseguimento, anche attraverso la comparazione, delle *best practice* – o dei «migliori procedimenti» se si preferisce – non rappresenta un obiettivo eccentrico all'indagine del presidente di assemblea, ma al contrario attinge al livello più profondo della sua identità di interprete del regolamento. Al presidente di assemblea si richiede, insomma, di muoversi sul terreno di un dinamico e «funzionale» approccio di diritto parlamentare comparato, facendo rifluire nell'interpretazione dei testi valutazioni di ordine tecnico relative alla adeguatezza dei singoli procedimenti rispetto al fine di assicurare «il buon andamento» dei lavori parlamentari, così come d'altronde si desume dalle numerose disposizioni dei regolamenti consiliari che hanno mutuato la formula impiegata dall'art. 8 R.C.