

VERSO LA “RIFORMA BOLDRINI”: PROCESSI DI SCRITTURA DEL DIRITTO PARLAMENTARE E RUOLO DELLA COMPARAZIONE*

di

Renato Ibrido

*(Assegnista di ricerca in Diritto pubblico
LUISS Guido Carli)*

22 gennaio 2014

Sommario: 1. Genesi di una riforma. - 2. La comparazione nei lavori preparatori. - 3. La “codificazione” di prassi, pareri, procedure sperimentali e istituti di diritto parlamentare “spontaneo”. - 4. Le innovazioni: verso un modello “accusatorio” di deliberazione politica?. - 5. La “migrazione”, alla Camera, di soluzioni regolamentari sperimentate dal Senato. - 6. La “riforma Boldrini” tra Londra e Madrid. - 7. L’alternativa della ricodificazione.

1. Genesi di una riforma.

Il 27 novembre 2013, il Gruppo di lavoro incaricato di elaborare una proposta di riforma organica del Regolamento ha trasmesso al Presidente della Camera, on. Boldrini, una ipotesi di articolato condivisa da sette dei suoi otto componenti¹.

Nella seduta dell’8 gennaio 2014, la Giunta per il Regolamento ha concluso la discussione di carattere generale avviata il 12 dicembre 2013, adottando lo schema di modifica

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Nella seduta della Giunta per il Regolamento del 30 maggio 2013, il Presidente della Camera ha nominato un Gruppo di lavoro per le riforme regolamentari formato dai deputati Bressa (Partito Democratico), Giorgetti (Lega Nord), Giorgis (Partito Democratico), Gitti (Scelta Civica e successivamente Per l’Italia), Leone (Popolo della Libertà e successivamente Nuovo Centrodestra, Melilla (Sinistra, Ecologia e Libertà), Picicchio (Gruppo Misto) e Toninelli (Movimento Cinque Stelle). Il lavoro istruttorio del Gruppo di lavoro si è articolato in diciotto riunioni informali e due riunioni formali, tenute cioè alla presenza del Presidente della Camera, per un totale di ventitré ore circa di seduta (sebbene prive di qualsiasi forma di pubblicità). Aderendo ad una richiesta del Movimento Cinque Stelle, il Gruppo di lavoro ha scelto di non suddividersi in sottogruppi, al fine così di valorizzare un metodo collegiale nell’esame delle materie affrontate. Per la consultazione dell’ipotesi di articolato, v. l’allegato di A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 12 dicembre 2013, 3 ss.

regolamentare predisposto dal Gruppo di lavoro quale testo base per il prosieguo dei lavori². In tale occasione, hanno espresso voto favorevole tutti i componenti della Giunta, con l'eccezione dei due rappresentanti del Movimento Cinque Stelle, i quali hanno manifestato il proprio dissenso sul merito e sul metodo della riforma³.

Non è possibile, in questa sede, affrontare in maniera esaustiva tutte le proposte di modifica, le quali, investendo decine e decine di articoli, richiederanno un più analitico approfondimento anche alla luce del successivo seguito in Aula. Già in questa fase, peraltro, non appare azzardato anticipare alcune prime valutazioni sul metodo e sulle linee di fondo della riforma, evidenziando il significato che questo progetto di modifica del Regolamento assume a sedici anni dall'ultimo ampio (benché parziale) intervento riformatore.

In particolare, mi proporrò di mettere in evidenza due aspetti. Per prima cosa mi soffermerò sul contributo tutt'altro che secondario svolto dalla comparazione nell'ambito dell'attività istruttoria che ha condotto alla formulazione della ipotesi di articolato.

In secondo luogo, cercherò di mettere in luce l'esistenza di tre diversi "strati" all'interno del pacchetto di modifiche regolamentari: la "codificazione" di prassi, procedimenti sperimentali, pareri della Giunta e istituti di diritto parlamentare "spontaneo"; l'introduzione di soluzioni regolamentari "nuove", di "tendenza" per prendere in prestito la brillante definizione coniata dall'on. Renato Ballardini (PSI) al fine di descrivere i punti del Regolamento del 1971 che guardavano al futuro⁴; infine, a metà strada fra i processi di scrittura del "vecchio" e la "codificazione" del nuovo, un terzo strato, prodotto della "migrazione" alla Camera di soluzioni già sperimentate dal Senato.

2. La comparazione nei lavori preparatori.

² Il Presidente della Camera ha fissato per fine gennaio il termine per la presentazione degli emendamenti. In questa prima fase, peraltro, solamente i membri della Giunta potranno presentare emendamenti al testo base. Sul procedimento di esame delle modifiche regolamentari, v. S. CURRERI, *La procedura di revisione dei Regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1995.

³ Invero, secondo i relatori, l'ipotesi di articolato avrebbe recepito alcune soluzioni proposte dal Movimento Cinque Stelle, come ad esempio la convocazione obbligatoria della Giunta per il Regolamento su richiesta di uno o più Presidenti di Gruppo rappresentativi di un terzo dei membri della Camera (art. 16, c. 1-bis). Peraltro, come si legge nella relazione dell'on. Leone (NCD), «tale possibilità deve essere letta in modo coerente con il ruolo del Presidente della Camera di arbitro dell'applicazione del Regolamento e con quello consultivo svolto dalla Giunta, non potendosi trasformare in un "insindacabile" potere ostruttivo delle procedure». La richiesta di convocazione non determinerà dunque l'automatica sospensione delle procedure in corso.

⁴ Sulla lettura dei Regolamenti parlamentari del 1971 quali Regolamenti "di tendenza", v. A. MANZELLA, *Le origini dei Regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, in ID. (cur.), *I Regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012, 11 ss. e spec. 15.

Come emerge con chiarezza dai lavori preparatori, la comparazione con i Parlamenti stranieri ha giocato un ruolo importante nell'ambito dell'attività istruttoria che ha accompagnato l'elaborazione dell'ipotesi di articolato⁵.

Individuando nella comparazione il tassello di una più ampia strategia di legittimazione della riforma, i relatori hanno esplicitato i riferimenti ad esperienze straniere soprattutto allorché si trattava di giustificare quelle modifiche che maggiormente si distaccano dall'originario nucleo "inclusivo" dei Regolamenti del 1971⁶.

Basti pensare, ad esempio, alla riduzione da trenta a quindici minuti del termine ordinario di durata degli interventi (art. 39, c. 1 R.C.). Come si legge nella relazione dell'on. Leone (Nuovo Centrodestra), sebbene possa «sembrare una riduzione draconiana» in realtà «non lo è: ci si allinea invece a quanto previsto in altri ordinamenti parlamentari, ad esempio nel *Bundestag* (quindici minuti) e nel Congresso dei deputati spagnolo (dieci minuti), posto che il termine attualmente previsto è di gran lunga superiore a quello ordinariamente necessario ad un deputato per svolgere le proprie considerazioni in una discussione»⁷.

Oppure si pensi al riferimento al "modello austriaco" contenuto nella relazione dell'on. Melilla (Sinistra, Ecologia e Libertà) nel passaggio relativo al procedimento di esame delle proposte di legge di iniziativa popolare. Dinanzi alle diffuse istanze di apertura del Parlamento alla società, gli estensori della riforma hanno risposto, se non con una soluzione "minimal", quanto meno con congegni regolamentari che si pongono ancora sul terreno dei correttivi ad un impianto saldamente incentrato sui luoghi di comunicazione fra le forze parlamentari. In questo senso, se si voleva ricercare un percorso in grado di conciliare l'esigenza di un effettivo e tempestivo seguito parlamentare alle proposte di legge di iniziativa popolare con la necessità di non disturbare più di tanto il "manovratore", il riferimento al

⁵ Sull'attività di documentazione degli uffici di Camera e Senato in relazione alla legislazione straniera, v. N. LUPO – G. RIZZONI, *Foreign influences on (the procedure and on the content of) the Italian legislative process*, in corso di pubblicazione. Sul ruolo del metodo comparativo nell'interpretazione del Regolamento da parte dei Presidenti di Assemblea e sulla matrice razionalistica della comparazione nel diritto parlamentare, sia consentito rinviare a R. IBRIDO, *I Presidenti delle Assemblee regionali e l'interpretazione dei Regolamenti consiliari*, in *Amministrazione in Cammino*, 2013, spec. 7 ss.

⁶ Come hanno osservato T. MARTINES – G. SILVESTRI, *Le fonti del diritto parlamentare*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI (cur.), *Diritto parlamentare*², Milano, Giuffrè, 2005, 37 ss. i Regolamenti del 1971 hanno «rappresentato la razionalizzazione e la formalizzazione della prassi dell'intesa tra maggioranza e opposizione, che in Parlamento compensava l'impossibilità di realizzare l'alternanza effettiva di opposti schieramenti alla direzione del Governo, tipica di una "democrazia compiuta". Per dirla con franchezza, si concedeva all'opposizione la possibilità di governare in Parlamento, in cambio della persistente preclusione a far parte dell'esecutivo». Per indicazioni sulla originaria ispirazione "inclusiva" dei Regolamenti del 1971, v. anche P. RIDOLA, *I Regolamenti del 1971 e la centralità della democrazia parlamentare*, in A. MANZELLA (cur.), *I Regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., 241 ss.

⁷ V. A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 12 dicembre 2013, 151.

modello austriaco ha allora colto nel segno⁸. Data l'oggettiva impraticabilità della soluzione della calendarizzazione automatica, l'ipotesi di modifica dell'art. 100-*bis*, c. 1, assai più realisticamente, ha individuato un obbligo per la Commissione competente di deliberare, entro un mese dall'assegnazione, sulla "presa in considerazione" della proposta di legge d'iniziativa popolare, eventualmente previa audizione di un rappresentante dei promotori e comunque sulla base di una proposta motivata formulata da un apposito Comitato permanente⁹.

Diffusi riferimenti di carattere comparativo sono poi presenti nella relazione dell'on. Pisicchio (Gruppo Misto) relativa ai procedimenti di raccordo con l'Unione europea.

Affrontando il tema del riparto di competenze tra l'Assemblea e le Commissioni in ordine alla verifica della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti atti legislativi dell'Unione europea, il relatore ha fatto riferimento a tre possibili modelli. Un primo gruppo di Parlamenti ha attribuito tale competenza, in via esclusiva, alla Commissione per gli affari europei (Regno Unito) o alle Commissioni di settore (Germania). Un secondo gruppo di esperienze ha previsto quale regola generale la competenza della Commissione per gli affari europei, introducendo però la possibilità di una rimessione del parere all'Assemblea (Spagna, Austria, Belgio). Infine, il modello francese prevede un primo esame preliminare da parte della Commissione per gli affari europei e successivamente un esame della Commissione di settore. Peraltro, qualora quest'ultima non rispetti i tempi prescritti, la risoluzione della Commissione per gli affari europei si intende approvata.

Recependo i pareri della Giunta del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio 2010, l'ipotesi di articolato si attesta, in sostanza, sul secondo modello. Alla competenza della XIV Commissione, con il coinvolgimento della Commissione di settore, si affianca, infatti, la possibilità di rimessione in Aula¹⁰.

Se per gli estensori della riforma, questi riferimenti di carattere comparativo rafforzavano la legittimazione delle modifiche proposte, l'opposizione non tradizionale denunciava la carenza di «studi comparatistici "sincronici e diacronici" con altri ordinamenti che soli avrebbero

⁸ La soluzione austriaca è stata oggetto di attenzione nell'ambito della ricerca comparatistica sui principali modelli di iniziativa legislativa popolare condotta dal Seminario Tosi, ora in P. CARETTI – M. MORISI (cur.), *L'iniziativa legislativa popolare in prospettiva comparata*, Firenze, [s.n.], 2013, 37 ss. Nella letteratura italiana che si è occupata di tematiche di diritto parlamentare austriaco, v. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, 83 ss.

⁹ Nel caso di esito positivo della deliberazione, la discussione si conclude entro due mesi. Decorso tale termine, il progetto deve essere iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea. In ogni caso, dell'eventuale deliberazione contraria è data notizia ai promotori.

¹⁰ La competenza per i profili non attinenti alla verifica della conformità al principio di sussidiarietà compete, invece, alla Commissione di settore.

potuto (...) indicare alla Giunta per il Regolamento se e quali siano i problemi procedurali da affrontare e quali le soluzioni»¹¹. Dunque, anche per l'opposizione non tradizionale la comparazione diveniva campo di battaglia nell'ambito della discussione sul progetto Boldrini, andando ad individuare un criterio di valutazione delle modifiche regolamentari e un prerequisito di metodo da seguire nel procedimento di riforma del Regolamento¹².

3. La “codificazione” di prassi, pareri, procedure sperimentali e istituti di diritto parlamentare “spontaneo”.

Vengo ora ad esaminare i tre diversi “strati” della ipotesi di articolato allo studio della Giunta. Con un primo gruppo di modifiche, il Gruppo di lavoro si è proposto di trasporre nel Regolamento alcune soluzioni già affermatesi nel diritto parlamentare “*in action*”. L'estensione di questo primo “strato” conferma, in definitiva, quanto il diritto parlamentare scritto abbia perso terreno nel corso degli anni.

In primo luogo, raccogliendo un invito del Presidente della Camera nonché le sollecitazioni in più occasioni manifestate dal Governo, viene “codificata” l'informativa urgente, ossia

¹¹ Il virgolettato si riferisce allo *speech* del Presidente della Camera, nel passaggio con il quale si dà conto della lettera degli onn. Villarosa e D'Inca (Movimento Cinque Stelle). A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 17 dicembre 2013, 7. Tali critiche sono state ribadite dall'on. Toninelli nella riunione della Giunta dell'8 gennaio 2014, il quale ha osservato che «non si è audito alcun esperto, non si è svolto alcun confronto comparativo rispetto ad altri ordinamenti, non sono stati elaborati né analizzati studi relativi ai singoli istituti presi di volta in volta in considerazione. L'unico ausilio istruttorio messo a disposizione è stato un dossier predisposto dagli uffici della Camera relativo all'elaborazione e attuazione del diritto dell'Unione europea in altri Stati, studio peraltro risalente al 2010». V. A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione dell'8 gennaio 2014, spec. 5.

¹² Benché il diritto parlamentare abbia sofferto più di altri settori disciplinari il peso della tradizionale concezione di autosufficienza degli ordinamenti statali sottesa al c.d. “sistema Westfalia”, sarebbe un errore credere che la sensibilità alla dimensione comparativa sia estranea al diritto parlamentare. La comparazione trova anzi un radicamento assai robusto nella prima fase di sviluppo del diritto parlamentare. Ne è un indizio non solo la qualificazione – contenuta in alcuni trattati meno recenti – del diritto parlamentare straniero quale “fonte” indiretta del diritto parlamentare nazionale, ma anche e soprattutto l'esistenza di flussi di circolazione di prassi e precedenti fra Assemblee parlamentari di ordinamenti diversi in una stagione storica in cui *Marbury vs. Madison* non aveva neppure fatto ingresso sulla scena della giustizia costituzionale. Il cosmopolitismo, d'altronde, costituisce uno caratteri fondamentali del diritto parlamentare classico. Già all'inizio del XX Secolo, V. MICELI, *Principi di diritto parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica italiana*⁴, cit., 429 ss. e spec. 435, segnalava l'intensità con la quale nelle Assemblee italiane veniva invocata, nelle questioni dubbie, l'autorità della pratica parlamentare 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 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».

l'istituto simbolo del c.d. diritto parlamentare "spontaneo"¹³. Con questa espressione si intende la genesi di nuovi comportamenti e istituti di diritto parlamentare al di fuori di ogni previsione normativa scritta. I fenomeni di spontaneità si distinguono infatti dalla prassi e dalla consuetudine, le quali esprimono invece «l'attitudine a maturare comportamenti all'interno o intorno a un corpo normativo»¹⁴.

È poi significativo che il pacchetto di modifiche regolamentari abbia notevolmente esteso la platea dei soggetti che è possibile audire in via formale, così reagendo ad un ulteriore prodotto dell'azione creatrice del diritto parlamentare "spontaneo", vale a dire le audizioni informali¹⁵.

In secondo luogo, vengono recepiti numerosi pareri della Giunta per il Regolamento: i due pareri del 6 ottobre 2009, relativi rispettivamente al c.d. meccanismo del "doppio parere" del Comitato per la legislazione¹⁶ e alle procedure di raccordo con l'Unione europea¹⁷; la

¹³ L'istituto della informativa urgente trova la propria genesi nelle evoluzioni regolamentari degli anni Settanta e Ottanta. A fronte di alcuni eventi di straordinaria gravità, quali i fatti di terrorismo, il terremoto dell'Irpinia (1980) o il sequestro dell'Achille Lauro (1985), la presidenza della Camera ed il Governo, d'intesa fra loro, decisero di dar vita, pur nel silenzio del Regolamento, ad un procedimento che consentisse alla Assemblea di ottenere alcune informazioni di prima mano a poche ore dall'evento eccezionale. L'istituto delle comunicazioni del Governo (art. 118 Reg. Cam.) non si rivelava invece adeguato allo scopo, in quanto avrebbe costretto il Governo a sottoporsi ad un eventuale dibattito e voto del Parlamento quando, per le oggettive peculiarità delle circostanze, il Governo non avrebbe potuto che limitarsi ad esporre una prima raccolta di informazioni suscettibili di rapide modificazioni. Sul punto, v. R.S. DE VITIS, *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo: aspetti evolutivi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei Deputati, 2010, 91 ss.

¹⁴ Su questa distinzione, v. 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. 75, la quale rintraccia il minimo comun denominatore di queste diverse forme di diritto parlamentare non scritto nella comune tendenza a fungere da fattore di aggregazione attorno ad una tavola di valori condivisi. Mentre, infatti, «il voto su una disposizione scritta, per sua intrinseca natura, divide e spacca – o comunque può potenzialmente dividere – il collegio votante, la nascita di fenomeni accettati offre il pregio di accomunare, oltre le stesse divaricazioni ideali e politiche, i diversi soggetti attorno a regole condivise». Sulla categoria della "spontaneità", d'obbligo è inoltre il riferimento a R. FERRARI ZUMBINI, *Il mosaico regolamentare nelle Camere subalpine del 1848*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *I Regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, *Giornale di storia costituzionale*, 15, 2008, 17 ss.; ID., *Lo statuto albertino tra spontaneità e mobilità: per un costituzionalismo a geometria variabile?*, in *Le Carte e la storia*, 17, 2011, 13 ss.

¹⁵ In base alla disciplina attualmente vigente, le Commissioni possono audire soltanto i Ministri e i dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici. La "riforma Boldrini" fa ora anche riferimento ai dirigenti di società di diritto privato a integrale partecipazione pubblica che operino in settori di rilevante interesse pubblico, i presidenti o legali rappresentanti di una serie di enti ed organi, anche di rilevanza costituzionale, i rappresentanti delle istituzioni dell'Unione europea. Inoltre, sostanzialmente recependo la procedura sperimentale introdotta dalla Giunta il 26 giugno 2013, si consente l'audizione informale di soggetti designati a nomine governative, finalizzata esclusivamente all'accertamento dei requisiti posseduti e senza possibilità di incidere sugli indirizzi gestionali degli enti ed organismi interessati. Sull'istituto delle audizioni parlamentari, v. C. GATTI, *Tipologia e disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei Deputati, 1998, 59 ss.; A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in V. CERULLI IRELLI – M. VILLONE, *Strumenti conoscitivi delle commissioni parlamentari*, Bologna, il Mulino, 1994, 13 ss.

¹⁶ In base al parere della Giunta del 6 ottobre 2009, in caso di modifiche apportate al disegno di legge di conversione nel corso dell'esame in Commissione, il Comitato, su richiesta di un quinto dei componenti della Commissione stessa, esprime un ulteriore parere, avente ad oggetto le sole modifiche così apportate; in caso di mancata espressione del parere entro la conclusione dell'esame in sede referente esso può essere reso direttamente all'Assemblea.

pronuncia della Giunta del 14 luglio 2004, che stabilisce la diffusione dei lavori dell'Assemblea sul canale satellitare e attraverso la web-tv sul sito internet della Camera; il parere del 9 novembre 1990, ai sensi del quale, ai fini del computo del numero legale, sono considerati presenti, oltre ai firmatari di una richiesta di votazione qualificata e ai richiedenti la verifica del numero legale, un numero di deputati appartenenti ai Gruppi richiedenti pari alla differenza fra il *quorum* prescritto per la richiesta e i deputati dei Gruppi stessi che abbiano partecipato alla votazione o siano stati comunque computati come presenti. Ottiene poi una più precisa base regolamentare la previsione del parere obbligatorio della I Commissione sugli emendamenti incidenti sul riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, così come stabilito dalla Giunta il 16 ottobre 2001.

Quanto alla “codificazione” delle soluzioni maturate in via di prassi, l’art. 30, c. 5 dell’ipotesi di articolato abilita le Commissioni a riunirsi, senza autorizzazione della presidenza, quando in Aula non si svolgono votazioni. È altresì “codificato” il vincolo in base al quale gli interventi per dichiarazione di voto in dissenso sono consentiti purché in numero inferiore alla metà dei componenti di ciascun Gruppo. Uguale sorta è toccata alla regola secondo la quale il contenuto del processo verbale reca soltanto l’indicazione dei temi trattati, l’elenco dei deputati intervenuti e la menzione delle deliberazioni assunte dalla Camera, così sopprimendo il riferimento al contenuto del processo verbale attualmente presente dell’art. 11, c. 1. Uniformando poi il Regolamento alla prassi, le nuove disposizioni in materia di esame in Commissione in sede consultiva chiariscono che, quanto all’ordine di votazione delle proposte di parere, si vota per primo quello del relatore, la cui approvazione preclude le eventuali altre proposte (art. 73, c. 3)¹⁸. Ancora, l’ipotesi di articolato presentata alla Giunta demanda alla Conferenza dei Capigruppo la fissazione delle giornate e delle fasce orarie dedicate allo svolgimento delle interpellanze urgenti¹⁹ in ciascun calendario dei lavori dell’Aula (art. 138-bis, c. 2)²⁰. Viene abrogato il resoconto sommario ed il resoconto

¹⁷ Tale parere, in particolare, ha ampliato il novero degli atti assegnati alle Commissioni competenti, ricomprendendovi gli atti e i progetti di atti dell’Unione europea nonché gli atti preordinati alla formazione degli stessi. In relazione alla verifica, da parte della XIV Commissione, della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell’Unione europea è stato altresì recepito il parere del 14 luglio 2010. Quest’ultima decisione della Giunta, fra l’altro, ha stabilito che l’esame parlamentare della relazione programmatica annuale sulla partecipazione dell’Italia all’Unione europea ha luogo congiuntamente all’esame degli strumenti di programmazione politica e legislativa delle Istituzioni dell’Unione europea.

¹⁸ Per un inquadramento e una sistematizzazione dei pareri delle Commissioni parlamentari, v. E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Milano, Giuffrè, 2010, spec. 81 ss.

¹⁹ Invero, l’ipotesi di riforma abroga l’istituto dell’interpellanza ordinaria mantenendo tre sole tipologie di atto: le interrogazioni, le interpellanze urgenti (denominate interpellanze) e le interrogazioni a risposta immediata.

²⁰ In base all’art. 138-bis, c. 2, nel testo attualmente vigente, «le interpellanze urgenti, presentate ai sensi del presente articolo entro la seduta del martedì precedente, sono svolte di norma in ciascuna settimana nella seduta del giovedì mattina».

stenografico prende il nome di “resoconto integrale”. L’art. 26 viene adeguato alla prassi, stabilendo che il Presidente annunzia, al termine di ciascuna seduta, l’ordine del giorno della seduta successiva, formato sulla base del programma e del calendario. Viene eliminata la facoltà presidenziale di consultare l’Assemblea sulle modalità di votazione degli emendamenti a scalare e sulla decisione relativa all’accettazione di emendamenti e ordini del giorni²¹.

Ma è soprattutto in materia di numero legale dove si è registrata la più intensa opera di “codificazione” delle prassi parlamentari. Sul punto, mi limito a segnalare la trasposizione nel nuovo art. 46, c. 7 degli indirizzi assunti dalla presidenza Violante in ordine al problema dei c.d. “presenti inerti”, nonché la precisazione introdotta nell’art. 46, c. 1, secondo la quale le deliberazioni delle Commissioni chiamate ad esprimere la volontà definitiva della Camera non sono valide se non è presente la maggioranza dei componenti. Il testo attualmente vigente, richiedendo tale requisito solamente in Assemblea e in Commissione in sede deliberante, presentava invece importanti profili di criticità costituzionale, probabilmente contrastando con la lettera e la *ratio* dell’art. 64, c. 3 Cost.²² In ogni caso, l’ipotesi di riforma, recependo l’indirizzo interpretativo particolarmente rigoroso individuato dalla “giurisprudenza” parlamentare, ha esteso il requisito di cui all’art. 46, c. 3 Cost. a tutte quelle ipotesi nelle quali l’Assemblea risulta “surrogata” dalla Commissione.

Meritevoli di attenzione sono poi alcune disposizioni regolamentari scritte, fino ad oggi previste in via transitoria, le quali vengono mantenute a regime²³. È questo il caso del nuovo

²¹ In base all’art. 85, c. 8 «qualora siano stati presentati ad uno stesso testo una pluralità di emendamenti, subemendamenti o articoli aggiuntivi tra loro differenti esclusivamente per variazione a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate, il Presidente pone in votazione quello che più si allontana dal testo originario e un determinato numero di emendamenti intermedi sino all’emendamento più vicino al testo originario, dichiarando assorbiti gli altri. Nella determinazione degli emendamenti da porre in votazione il Presidente terrà conto dell’entità delle differenze tra gli emendamenti proposti e della rilevanza delle variazioni a scalare in relazione alla materia oggetto degli emendamenti». Peraltro, per esigenze di economia o chiarezza delle votazioni, il Presidente può modificare l’ordine delle votazioni previsto dal Regolamento. Sulle tecniche di votazione degli emendamenti, v., almeno, G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, spec. 238 ss.

²² Dubita della compatibilità con il dettato costituzionale della limitazione contenuta nel testo attualmente vigente dell’art. 46, c. 1 Reg. Cam. G. CORDIN, *Numero legale e quorum di maggioranza nella Costituzione e nei Regolamenti parlamentari*, in *Il Foro padano*, 38, 1978, 65 ss. Ai sensi dell’art. 64, c. 3 Cost., infatti, la validità delle deliberazioni della Camera è subordinata alla presenza della maggioranza dei presenti. In argomento, v. altresì P. NUVOLE, *Il numero legale degli organi parlamentari: norme e prassi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, II, Roma, Camera dei Deputati, 2001, 621 ss. e spec. 644.

²³ Con la novella del 28 marzo 1990 è stato inserito nel Regolamento l’art. 154, rubricato “Disposizione transitoria”. La norma è stata modificata, da ultimo, il 7 luglio 2009.

art. 116, c. 5, in base al quale la posizione della fiducia sospende il decorso dei tempi del contingentamento²⁴.

Infine, il testo presentato in Giunta procede a sopprimere disposizioni che sono rimaste “lettera morta”. Ad esempio, i commi 4 e 5 dall’art. 83, riguardanti, rispettivamente, la discussione di progetti di legge per ciascuna parte o per ciascun titolo e la possibilità di convocare la Conferenza dei presidenti di gruppo per definire l’organizzazione della discussione ampliata.

Un discorso a parte riguarda l’“espulsione” dal *corpus* del Regolamento delle disposizioni superate dalle revisioni del Titolo V: l’art. 102, c. 2 relativo alla questione di merito per contrasto di interessi promossa su una legge regionale dal Governo davanti alle Camere nonché gli art. 103, 104, 105, 106 sulle modalità di esame delle leggi statali di approvazione degli Statuti regionali.

Lo *status* di queste disposizioni è controverso. In particolare, ci si è domandati se esse siano state colpite da incostituzionalità sopravvenuta oppure da abrogazione. Questa seconda ipotesi sembrerebbe avvalorata dal noto orientamento della Corte costituzionale in materia di insindacabilità dei Regolamenti parlamentari, nonché dell’assenza di un interesse ad agire per ottenere una declaratoria di incostituzionalità²⁵.

Sorprende, peraltro, che l’ipotesi di articolato, limitandosi a “depurare” il Regolamento da disposizioni già superate dalle revisioni costituzionali, non abbia proceduto ad adeguare il quadro regolamentare alle modifiche apportate al Titolo V.

4. Le innovazioni: verso un modello “accusatorio” di deliberazione politica?

Fin qui – almeno in apparenza – nulla di nuovo²⁶.

Il secondo strato delle modifiche regolamentari, nel quale è concentrata la carica innovativa della riforma, si è proposto di incidere, a Costituzione invariata, su alcuni punti qualificanti

²⁴ Ai sensi del vigente art. 154, c. 2, «in via transitoria e fino all’approvazione di una nuova disciplina della questione di fiducia, l’eventuale posizione di essa da parte del Governo nel corso dell’esame di un progetto di legge sospende, salvo diverso accordo tra i Gruppi, il decorso dei tempi previsti dal calendario in vigore, che riprendono a decorrere dopo la votazione della questione stessa».

²⁵ Sullo *status* di queste disposizioni, v. C. FASONE, *I raccordi tra Parlamento e autonomie territoriali nell’attività legislativa: per la sostituzione di procedure obsolete*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO, *La riforma dei Regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, Luiss University Press, 2009, 194 ss. e spec. 196-197.

²⁶ Invero, benché il primo strato di modifiche regolamentari non si proponga di introdurre vere e proprie innovazioni sul piano procedurale, il processo di scrittura di prassi, pareri, procedure sperimentali e istituti di diritto parlamentare “spontaneo” assolve comunque a importanti funzioni di pubblicità e trasparenza delle regole del gioco. Sul punto, devo rinviare peraltro alle considerazioni sviluppate nel successivo paragrafo 7.

del metodo di formazione dell'indirizzo politico e sulla posizione dell'opposizione nella “forma” di governo²⁷.

Come è stato evidenziato in dottrina, il Regolamento del 1971 ha costituito la “codificazione” di quella ideologia della “giusta decisione” fondata sulla logica sostanzialistica della inclusione delle minoranze mediante la concertazione dei contenuti della deliberazione politica. Sul versante opposto, le successive novelle avrebbero intrapreso la ricerca della “giusta forma” dei rapporti tra maggioranza e opposizione. In altre parole, esse avrebbero guardato ad un assetto di relazioni all'interno del quale la certezza dei tempi della decisione appare riequilibrata dalla valorizzazione di taluni elementi del modello “accusatorio” di deliberazione politica, ed in particolare dall'attribuzione all'opposizione di diritti di partecipazione procedimentale e di apposite riserve di spazi istituzionali per esibire progetti alternativi a quelli della maggioranza²⁸. Invero, per alcuni aspetti, tale disegno sembrerebbe essere rimasto sulla carta, in quanto talune *worst practices* hanno seguito l'opposto modello “inquisitorio” di deliberazione politica. È questo il caso, ad esempio, dell'azzeramento del potere di emendamento dei membri dell'Assemblea attraverso la posizione della questione di fiducia su un maxi-emendamento²⁹ e, più in generale, della forzatura di determinati vincoli procedurali in sessione bilancio³⁰.

Nel complesso, lo schema di modifica regolamentare appare equilibrato, proponendosi di ricalibrare l'impianto dei Regolamenti a favore del modello accusatorio già in parte prefigurato dalle precedenti novelle.

Emblematiche, da questo punto di vista, sono le modifiche in materia di procedura d'urgenza: da un lato si assicura l'accelerazione della procedura attraverso la previsione di un termine

²⁷ Sulla problematicità dell'espressione “forma di governo” – la quale, non a caso, sarà utilizzata fra virgolette nel corso del contributo – v. P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in ID., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 28-29. Sul ruolo dell'opposizione negli assetti di governo, v., da ultimo, G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Bologna, il Mulino, 2012.

²⁸ Sulla opposizione fra l'ideologia sostanzialistica della “giusta decisione” e la logica proceduralistica fondata sulla valorizzazione del modello “accusatorio” del processo di deliberazione politica, v. L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell'universalismo procedurale*, Napoli, Jovene, 2012, 244 ss. e spec. 278 ss.

²⁹ Sulla problematica dei maxi-emendamenti, v., *ex multis*, G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., spec. 259 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007 e, da ultimo, D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxi-emendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista A.I.C.*, 3, 2013.

³⁰ C. BERGONZINI, *I Presidenti di Assemblea in sessione bilancio*, relazione al *workshop* del C.E.S.P. su “*I Presidenti di Assemblea in trasformazione*” (Roma, Luiss Guido Carli, 7 maggio 2013), in corso di pubblicazione.

finale e l'obbligo per la Commissione di esaminare il progetto in via prioritaria³¹. Dall'altro lato vengono introdotte tutta una serie di garanzie a favore dell'opposizione, fra le quali, in particolare, l'attribuzione di tempi notevolmente superiori a quelli della maggioranza nel contingentamento³².

Espressione di questa logica di tipo "accusatorio" sono altresì quelle modifiche finalizzate a riequilibrare i nuovi vincoli al potere di emendamento³³. In relazione al procedimento legislativo in Commissione, infatti, si prevede l'indicazione preventiva dei termini di presentazione degli emendamenti e del numero massimo di emendamenti da votare. Quanto al procedimento legislativo in Assemblea, si stabilisce una riduzione massiccia degli emendamenti da votare sui disegni di leggi di bilancio e di delegazione europea³⁴. A fronte di questi limiti, sono state introdotte tutta una serie di garanzie, quali ad esempio il divieto di maxi-emendamenti in Commissione e in Aula³⁵; l'introduzione di aggravamenti procedurali per gli emendamenti "fuori sacco" (come, ad esempio, la loro necessaria sottoposizione alla Commissione plenaria e il rinvio del voto al giorno seguente); la definizione di limiti temporali minimi non derogabili, se non con larghissimo consenso, all'iscrizione dei provvedimenti nella programmazione dell'Assemblea³⁶.

Considerate nel loro insieme, le modifiche in materia di procedimento legislativo sembrano perseguire una strategia di riqualificazione della fase di dibattito in Assemblea attraverso la maggiore concentrazione del procedimento legislativo in Commissione. Per farla breve,

³¹ Modificando l'art. 81, c. 2, la riforma riduce dagli attuali trenta a venticinque giorni il termine per l'esame in sede referente.

³² Inoltre, qualora nell'ambito di un programma sia raggiunto il limite massimo di dichiarazioni d'urgenza su richiesta del Governo o della maggioranza, nel programma successivo è assicurata – in modo automatico, senza cioè un voto maggioritario dell'Aula – la dichiarazione d'urgenza di almeno una proposta dell'opposizione. Infine, la procedura d'urgenza non potrà essere attivata sui progetti di legge per i quali siano stabiliti specifici termini regolamentari o costituzionali per la relativa conclusione (decreti-legge, legge di stabilità, legge di delegazione europea, *etc.*).

³³ Sul quale, v. almeno G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit.; 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, 2001, 659 ss.

³⁴ Per gli altri provvedimenti, invece, la riduzione degli emendamenti segnalabili dai Gruppi qualora si proceda a votazioni riassuntive o per principi può essere derogata su richiesta di una minoranza qualificata, la quale può chiedere il ripristino del regime attuale previsto dall'art. 85-*bis*. Il regime restrittivo non si applicherà in ogni caso ai disegni di legge di conversione e ai progetti di legge sottoponibili nel loro complesso al voto segreto.

³⁵ Il nuovo art. 79, c. 10 introduce l'irricevibilità, già in fase di Commissione, degli emendamenti interamente sostitutivi di un articolo e contestualmente soppressivi di altri o in ogni caso volti a introdurre una pluralità di modifiche fra le quali non sussista una evidente consequenzialità logico-normativa. L'art. 86, c. 1-*bis* conferma tale divieto per la fase in Assemblea, generalizzando la sanzione dell'inammissibilità per gli emendamenti non strettamente attinenti alle materie trattate dal progetto (sanzione attualmente prevista soltanto per i decreti legge).

³⁶ La possibilità di iscrivere in calendario un progetto di legge prima del decorso dei termini regolamentari è subordinata alla duplice condizione della conclusione dei lavori in Commissione e del consenso dei tre quarti dei componenti.

l'immagine che emerge dal testo base è quello di un Parlamento che vuole lavorare di più in Commissione per lavorare meno (e meglio) in Assemblea³⁷. Alla riduzione della durata degli interventi in Aula³⁸ corrisponde così il tentativo di superare l'eccessiva compressione del tempo dedicato ai lavori in Commissione, ad esempio inserendo la previsione di giornate e fasce orarie garantite³⁹ e la riserva di un quarto del tempo disponibile da destinare alle attività istruttorie. Significative sono altresì quelle modifiche volte ad irrobustire gli effetti procedurali dei pareri rinforzati⁴⁰, di quelli della Commissioni filtro e del Comitato per la legislazione⁴¹.

Naturalmente la logica della “giusta forma” delle relazioni tra maggioranza e opposizione – e dunque il carattere “accusatorio” del modello di deliberazione politica – può realizzarsi pienamente solo nei sistemi all'interno dei quali trova applicazione il principio di “sincerità”. Tale principio, il quale è stato espressamente affermato dal *Conseil constitutionnel* francese in

³⁷ Sui “modelli” di riparto di competenze fra Commissioni e Assemblea e sulla identificazione delle prime con gli organi parlamentari che maggiormente incidono sugli equilibri degli assetti di governo, v. C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012.

³⁸ Ad esempio, nell'ambito della discussione sulle linee generali, il tempo a disposizione dei relatori è ridotto a quindici minuti (a fronte degli attuali venti minuti), mentre le modalità e i limiti di durata degli interventi a titolo personale sono stabiliti dalla presidenza. Viene limitata altresì la possibilità di richiedere l'ampliamento della discussione ai soli Capigruppo rappresentativi (anche congiuntamente) di almeno venti deputati. La richiesta di ampliamento, peraltro, produrrà effetti esclusivamente per il gruppo richiedente. Il limite di durata degli interventi svolti per motivare il ritiro di un emendamento viene portato dagli attuali cinque a due minuti, limitando la possibilità di fare propri gli emendamenti alla sola ipotesi in cui il ritiro abbia avuto luogo in corso di seduta nell'ambito della trattazione dell'argomento cui si riferiscono. In base al nuovo art. 91, in sede di dichiarazioni di voto finale su un progetto di legge è prevista una dichiarazione di voto di un deputato per Gruppo per non più di dieci minuti. Modalità e limiti degli interventi a titolo personale sono fissati dalla presidenza.

³⁹ Si tratta del martedì pomeriggio, mercoledì e giovedì mattina, per almeno tre ore in ciascuna giornata. È significativo che la previsione di giornate e fasce orarie garantite riproponga, quanto meno nelle linee di fondo e nei suoi aspetti essenziali, una delle proposte contenuta nel progetto di riforma del Regolamento presentata nella XVI legislatura dai senatori Quagliariello e Zanda. Sul punto, v. N. LUPO – G. PERNICIARO, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in *Osservatorio delle fonti*, 1, 2012, spec. 16 ss.

⁴⁰ Le condizioni specificamente formulate nel parere della V Commissione si considerano presentate come emendamenti nella Commissione che procede in sede referente. Qualora quest'ultima non intenda aderire alle condizioni formulate dalla Commissione Bilancio deve indicarne le ragioni nella relazione per l'Assemblea. Questo medesimo vincolo procedurale viene introdotto altresì in relazione alle condizioni formulate dalla Commissione Affari costituzionali.

⁴¹ Il Comitato per la legislazione passa dagli attuali dieci componenti a ventuno membri e abbandona il modello della composizione paritetica in favore di un criterio tendenzialmente proporzionale. Il Presidente dovrà essere eletto fra i componenti di opposizione. Il cambio di modello si spiega alla luce del rafforzamento delle prerogative del Comitato. In particolare, le condizioni poste dal Comitato si intendono presentate come emendamenti in Commissione. Se quest'ultima le respinge, deve indicarne le ragioni nella relazione per l'Assemblea. Questi emendamenti sono poi ripresentati in Assemblea, sulla falsariga di quanto accade per le condizioni della V Commissione relative all'obbligo di copertura. Il Comitato acquista poi la competenza in materia di monitoraggio della qualità delle politiche della legislazione, produzione normativa e uso delle “fonti”, potendo eventualmente svolgere audizioni e indagini conoscitive. Sull'esperienza del Comitato per la legislazione, v. L. DUILIO (cur.), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, il Mulino, 2013. Sul tentativo di istituire il Comitato per la legislazione anche al Senato, v. N. LUPO – G. PERNICIARO, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, cit., 12 ss.

relazione ai dibattiti parlamentari⁴² e i cui segni nella giurisprudenza costituzionale italiana sono stati rintracciati da Massimo Luciani⁴³, può essere identificato nella sottoposizione degli attori pubblici e privati ad una rete di doveri giuridici di lealtà e *fair play*.

L'ipotesi di riforma, sotto questo profilo, non manca di introdurre alcune disposizioni che costituiscono il riflesso, a livello parlamentare, del principio di "sincerità".

Da qui, ad esempio, la previsione di appositi vincoli a tutela della genuinità dei testi dell'opposizione, quali il divieto di abbinamento delle mozioni di opposizione con altre mozioni nonché l'inammissibilità di proposte emendative o richieste di votazioni per parti separate sui testi alternativi del relatore di minoranza⁴⁴.

Da qui, ancora, alcune modifiche dirette ad ottenere che un progetto di legge inserito nel calendario in quota dell'opposizione sia effettivamente esaminato dall'Assemblea, impedendo fra l'altro alla maggioranza di snaturarne il contenuto⁴⁵. Ad esempio, il nuovo art. 24, c. 3, al fine di evitare atteggiamenti dilatori da parte della maggioranza, introduce il diritto di richiedere la trattazione in un calendario successivo degli argomenti in quota opposizione non conclusi nel calendario originario. In tal caso, il Presidente della Camera ne dispone l'iscrizione prioritaria al di fuori della quota dell'opposizione.

In questa stessa direzione vanno le modifiche in materia di *Premier question time*: prendendo sostanzialmente atto del fallimento dell'istituto, l'ipotesi di riforma ha introdotto delle "sanzioni", sia pure di tipo politico, per la ingiustificata assenza del Presidente del Consiglio

⁴² Con la decisione n. 2005-512 DC del 21 aprile 2005 il *Conseil constitutionnel* francese ha ricavato da alcune disposizioni regolamentari il principio di «*clarté et sincérité du débat parlementaire*», principio che è stato considerato come un corollario dell'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, nonché dell'art. 3 della Costituzione del 1958. Con la successiva *Décision* n° 2005-526 DC del 13 ottobre 2005, il *Conseil* ha inoltre affermato la conformità *sous réserve* alla Costituzione della novella regolamentare che, in materia di leggi di spesa, limitava il diritto di presentazione di emendamenti alle ore 17 dei due giorni precedenti l'esame del relativo capitolo di spesa, consentendo altresì alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari di stabilire un termine di presentazione ancor più breve. Benché queste disposizioni fossero state concepite più per un'esigenza di celerità e speditezza dei lavori parlamentari che non piuttosto come garanzia di chiarezza e sincerità del dibattito, nondimeno il *Conseil* ha ritenuto di poterle utilizzare quale strumento di bilanciamento nel conflitto fra il principio di *clarté et sincérité* ed il "diritto" di emendamento il quale, come è noto, trova nella Costituzione francese uno specifico aggancio testuale. Su queste decisioni, v. F. DURANTI, *Francia: Regolamenti parlamentari e giustizia costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005. Sulla giurisprudenza costituzionale francese in materia di emendamenti, v. G. PICCIRILLI, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., 363 ss. e spec. 383 ss.

⁴³ M. LUCIANI, *Il "principio di sincerità" nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, 4, 2010, 575 ss.

⁴⁴ Sul problema dei vincoli a tutela della genuinità dei testi dell'opposizione, v., con riferimento all'esperienza del Senato, D. NOCILLA, *La riforma del Regolamento del Senato nel 1988*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *I Regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, cit., 173 ss. e spec. 184.

⁴⁵ Sulle procedure di esame dei progetti di legge in quota opposizione, v. M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2005, spec. 140 ss.

al *Premier question time*⁴⁶. In tal caso, il Presidente della Camera ne darà comunicazione all'Assemblea. Ad essa seguirà un dibattito con l'intervento di un deputato per Gruppo per cinque minuti, il quale sarà trasmesso in diretta televisiva⁴⁷.

5. La “migrazione”, alla Camera, di soluzioni regolamentari sperimentate dal Senato.

Infine, a metà strada fra il “vecchio” ed il “nuovo”, fra Montecitorio e la comparazione con ordinamenti “altri”⁴⁸, si collocano le proposte di modifica volte ad omogeneizzare il Regolamento della Camera con la disciplina del Senato⁴⁹.

Questo terzo “strato” della riforma è concentrato soprattutto in alcuni punti fondamentali della disciplina relativa alla questione di fiducia, la quale, come è noto, è assai meno restrittiva al Senato che non alla Camera⁵⁰. Con una sorta di “razionalizzazione al contrario”, l'ipotesi di riforma ha proceduto ad eliminare quegli «eccessivi appesantimenti procedurali (...)

⁴⁶ In dottrina, aveva prefigurato la possibilità di sospendere le prerogative regolamentari del Governo in relazione all'ipotesi di mancato intervento del Presidente del Consiglio al *Premier question time* V. LIPPOLIS, *L'innovazione attraverso i Regolamenti parlamentari. Come migliorare il Parlamento del bipolarismo*, in *Federalismi*, 9, 2008. Aveva invece prospettato l'ipotesi di un conflitto di attribuzioni volto a richiedere l'attuazione delle disposizioni regolamentari, da intendersi come attuative e specificative dell'obbligo per i membri del Governo di assistere alle sedute (art. 64 Cost.), G. RIVOSECCHI, *Quali rimedi all'inattuazione del “Premier question time”? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei Regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2004, 811 ss.

⁴⁷ Peraltro, è stata ridotta la cadenza del *Premier question time* ad una sola volta per ciascun calendario (cioè ogni mese). La Conferenza dei capigruppo potrà inoltre autorizzare il Presidente del Consiglio a presentarsi in una giornata diversa dal mercoledì, sulla base dei suoi impegni istituzionali.

⁴⁸ Sebbene l'art. 64 Cost. sembri delineare due “ordinamenti” parlamentari distinti – e benché questa separazione fra le regole della Camera e quelle del Senato sia stata accentuata dalla Corte costituzionale nella nota sent. 78/1984 – in realtà la “giurisprudenza” parlamentare tende a sfumare questa idea di separatezza dei due Regolamenti. Da qui, i non infrequenti riferimenti ai precedenti maturati nell'altra Assemblea. Sul punto, v. in particolare il precedente contenuto in A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 27 aprile 1994, 3 ss., allorché il Presidente della Camera, on. Pivetti, ha affermato, in via generale, che «interpretazioni del Regolamento della Camera coerenti con la normativa dell'altro ramo del Parlamento sembrano opportune in presenza di un contesto normativo analogo». Per maggiori indicazioni, v. 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*, 2, 2012, spec. 16 ss.

⁴⁹ Una direttrice di riforma che sembra raccogliere le proposte già avanzate in dottrina – e in particolare da N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in A. MANZELLA – F. BASSANINI (cur.), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, il Mulino, 2007, 53 ss. – relative ad un maggiore coordinamento fra i Regolamenti di Camera e Senato. Sull'influenza del “modello Camera” nelle proposte di riforma del Regolamento del Senato in apertura della XVI legislatura, v. G. PICCIRILLI, *Il procedimento legislativo nelle proposte di modifica dei Regolamenti parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *La riforma dei Regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, cit., 112 ss. e spec. 126 ss.

⁵⁰ Sull'evoluzione dell'istituto presso le due Camere, v., fra gli altri, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, spec. 207 ss.; M. MARCUCCI, *Vicende del rapporto fiduciario e strumenti procedurali*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei Deputati, 1996, 265 ss. e, da ultimo, C. DI ANDREA, *Questioni relative al rapporto fiduciario con il Governo nelle ultime legislature*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei Deputati, 2013, 795 ss.

inesistenti al Senato»⁵¹, così assicurando, almeno nella prospettiva degli estensori, la massima tempestività e chiarezza nell'accertamento della sussistenza o meno del rapporto fiduciario.

Basti pensare, ad esempio, al superamento del principio del “doppio voto”, in base al quale, se il Governo pone la fiducia sull'articolo unico, si procede ad una doppia votazione, una relativa alla questione di fiducia e l'altra – di carattere non fiduciario – sul provvedimento nel suo complesso. Allineandosi alla disciplina del Senato, l'ipotesi di articolato stabilisce che, in caso di fiducia posta dal Governo sull'articolo unico, si passi direttamente alla votazione finale.

Ma si pensi, ancora, al termine dilatorio delle ventiquattro ore, anch'esso non previsto dal Regolamento del Senato, e ora abolito dal progetto di riforma. Al fine di garantire una adeguata organizzazione al dibattito, consentendo ai gruppi di precisare le proprie posizioni, il testo attualmente vigente dell'art. 116, c. 3 Reg. Cam. prevede il decorso di un intervallo minimo di ventiquattro ore tra la richiesta di fiducia ed il voto della Camera, salvo diverso accordo tra i gruppi⁵². La nuova disciplina attribuisce invece alla Conferenza dei Capigruppo, in sede di organizzazione complessiva del dibattito fiduciario, il potere di individuare il momento del voto di fiducia⁵³.

Il “modello Senato” (oltreché del Congresso dei deputati spagnolo) è stato poi oggetto di un esplicito riferimento nella relazione illustrativa della nuova disciplina in materia di dichiarazioni di voto. Ai sensi dell'art. 109 Reg. Sen. sono consentite solamente le dichiarazioni di voto a nome dei Gruppi e, per tutti i senatori, il semplice annuncio del voto. Viceversa, il testo vigente dell'art. 50, c. 1 Reg. Cam., garantendo una maggiore libertà del dibattito, stabilisce che «ogni volta che l'Assemblea o la Commissione stia per procedere ad una votazione, salvo nei casi in cui la discussione sia limitata per espressa disposizione del Regolamento, i deputati hanno sempre la facoltà di parlare, per una pura e succinta spiegazione del proprio voto e per non più di dieci minuti».

Sul punto, gli estensori della riforma hanno suggerito di generalizzare la soluzione prevista dall'art. 85, c. 7 Reg. Cam. per le dichiarazioni di voto sugli articoli e sulle proposte emendative, consentendo così una dichiarazione ad un deputato per gruppo per non più di

⁵¹ Così l'on. Bressa (NCD) nella propria relazione allegata a A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 12 dicembre 2013, 144.

⁵² L'esigenza di economizzare i tempi dell'esame dei testi ha peraltro condotto ad interpretare il termine dilatorio quale limite per la conclusione (e non già per l'inizio) delle operazioni di voto. Sul punto, v. ad esempio A.C., Assemblea, res. sten., seduta pomeridiana del 10 novembre 1983, 3206.

⁵³ L'ipotesi di modifica dell'art. 116 estende ai progetti di legge costituzionale o elettorale l'ambito delle materie che non possono essere oggetto di questione di fiducia.

cinque minuti⁵⁴. Invocando l'esigenza di omogeneizzazione con la disciplina del Senato, e non diversamente da quanto avvenuto con i riferimenti alle esperienze giuridiche straniere, anche il modello del Senato è stato così invocato nel quadro di una strategia di legittimazione delle soluzioni regolamentari volte ad accelerare i tempi della decisione.

6. La “riforma Boldrini” tra Londra e Madrid.

In un fondamentale lavoro del 1957, l'internazionalista Giuseppe Barile, contrapponendo al diritto della “volontà”, inteso come entità eteronoma rispetto ai suoi interpreti, il “diritto della coscienza”, ossia il risultato di una dinamica giuridica “spontanea”, contestava l'assunto positivistico che identificava il diritto esclusivamente con la norma scritta prodotta da una volontà organizzatrice⁵⁵.

Sebbene modellata su i due casi paradigmatici del diritto internazionale consuetudinario e della *common law* anglosassone, la dicotomia suggerita da Barile sembra perfettamente funzionale all'esigenza di descrivere le due fondamentali tendenze lungo le quali si è incanalata la vicenda dei processi di scrittura del diritto parlamentare: da un lato l'esperienza del Regno Unito, nella quale la pur importante crescita quantitativa degli *Standing Orders* non ha intaccato la natura essenzialmente “giurisprudenziale” della *parliamentary practice* di Westminster. In senso tecnico, infatti, gli *Standing Orders* non sono Regolamenti parlamentari, bensì un insieme di regole introdotte secondo una logica di tipo incrementale ed empirico, le quali comunque mantengono una funzione ausiliaria rispetto alle prassi e alle *ruling from the chair*⁵⁶.

Dall'altro lato, il diritto parlamentare spagnolo, nato in blocco nel 1977, il quale costituisce «un *Derecho ex novo, básicamente escrito y producto de una voluntad organizadora poco*

⁵⁴ Sono in ogni caso previste dichiarazioni di voto per le componenti del Gruppo misto e a titolo personale.

⁵⁵ Mi riferisco, naturalmente, al lavoro di G. BARILE, *Diritto della coscienza e diritto della volontà*, in *Diritto internazionale e diritto interno*, Milano, Giuffrè, 1957, 9 ss. In questi stessi anni l'attacco al giuspositivismo formalista (nella sua veste di teoria formale delle “fonti”) è venuta in particolare da R. AGO, *Scienza giuridica e diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1950 e P. ZICCARDI, *Consuetudine (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, Giuffrè, 1961, 476 ss. Anche con riferimento alla riflessione di questi internazionalisti ha evocato l'immagine della «rivolta contro il formalismo» N. BOBBIO, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Milano, Edizioni di Comunità, 1965, 25 ss., la quale, peraltro, è presa in prestito da M.G. WHITE, *Social thought in America: The revolt against formalism*, New York, The Viking Press, 1952, tr. it.: *La rivolta contro il formalismo*, Bologna, il Mulino, 1956.

⁵⁶ Secondo G.G. FLORIDIA, *Il Regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986, spec. 24-25 la struttura giuridica e i peculiari meccanismi di applicazione degli *Standing Orders* inducono a inquadrare tali regole come un prodotto normativo piuttosto che come una “fonte”. D'altronde, nella stessa terminologia degli antichi commentatori, il termine *order* indicava non già un atto prescrittivo bensì «un ordinato assetto organizzativo e funzionale delle Assemblee, quale instauratosi in virtù di una prassi ragionevole e costante». Sulla ragionevolezza delle regole del diritto parlamentare di Westminster quale criterio indispensabile alla loro osservanza, v. I. JENNINGS, *Parliament*, Cambridge, University Press, 1970, 62.

engarzada con el pasado histórico». D'altronde, se si considera che il parlamentarismo razionalizzato del sistema costituzionale spagnolo è particolarmente incline «*a regular con prolijidad cuestiones antaño abandonadas a la práctica*» non può sorprendere allora che lo spazio riservato alla consuetudine parlamentare si sia notevolmente ridotto in comparazione con altre esperienze giuridiche e precedenti fasi storiche⁵⁷.

Quanto all'Italia, il metodo di formazione delle regole di diritto parlamentare è stato tradizionalmente dominato da un intarsio di prassi, pareri della Giunta, procedimenti sperimentali e più in generale da regole di diritto parlamentare “informale” e “spontaneo”⁵⁸. Per farla breve, da quel lento ma inarrestabile processo di “decodificazione” del Regolamento del 1971⁵⁹ al quale si è affiancato l'intervento di pur importanti novelle, che tuttavia sono sempre state adottate secondo una logica di tipo rigorosamente incrementale ed empirico, quasi si trattasse di *Standing Orders*⁶⁰.

Alla luce di queste premesse, si tratta di verificare in quale misura il “diritto parlamentare della volontà”, nell'impianto della riforma, abbia recuperato terreno rispetto al “diritto parlamentare della coscienza”. Se, e in quali termini, il Regolamento della Camera guardi oggi più a Madrid che a Londra.

Ora non vi è dubbio che la “riforma Boldrini”, quanto meno nel testo base licenziato dalla Giunta, costituisca, sul piano quantitativo e qualitativo, il più ambizioso tentativo di riorganizzazione del diritto parlamentare scritto a partire dal 1971.

Per di più, lo strato innovativo della riforma, nel dare espressione a precise istanze di ammodernamento delle “regole del gioco” ha confermato l'esistenza, accanto al diritto parlamentare “informale” e non scritto, anche di una “dimensione parlamentare della razionalizzazione” per certi versi speculare all'analogo processo di razionalizzazione

⁵⁷ F. SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, 51 ss.

⁵⁸ Per diritto parlamentare “informale” si intende il prodotto di atti o fatti privi di forme giuridiche normativamente predisposte, ma che nondimeno sono in grado di imprimere effettività a determinate regole di diritto parlamentare. Rientrano in questa categoria, ad esempio, le procedure sperimentali adottate dalla Giunta per il Regolamento. Sulla categoria della “spontaneità”, intesa quale genesi di nuovi comportamenti e istituti di diritto parlamentare al di fuori di ogni previsione normativa scritta, v. invece *supra* par. 3.

⁵⁹ Per alcuni spunti su tale processo, v. R. IBRIDO, *Il principio di pubblicità del precedente tra diritto parlamentare regionale e diritto parlamentare comparato*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2012, 293 ss., spec. 310; ID., J. GARCÍA ROCA – R. IBRIDO, *El control parlamentario en Italia: un estudio comparado sobre el concepto y algunas de sus mejores prácticas*, in F. PAU I VALL (cur.), *El control del gobierno en democracia. XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2013, 105 ss. e spec. 121-122. L'immagine è naturalmente ispirata dal titolo del lavoro di N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Milano, Giuffrè, 1989.

⁶⁰ In effetti, a partire da F. COSENTINO, *Note sui principi della procedura parlamentare*, in *Studi sulla Costituzione*², Milano, Giuffrè, 1958, 393 ss. e spec. 405-406 la dottrina ha segnalato il graduale ravvicinamento della *parliamentary practice* di Westminster con il diritto parlamentare italiano, la prima attraverso la formalizzazione di procedimenti parlamentari negli *Standing Orders*; il secondo, mediante l'integrazione delle norme regolamentari con il diritto parlamentare non scritto.

costituzionale oggetto dei noti studi di Mirkine-Guetzévitch⁶¹. Nei Regolamenti parlamentari, infatti, si riflette – in quanto già predefinito a livello costituzionale – o si risolve il problema del diverso punto di equilibrio fra componenti rappresentative e componenti plebiscitarie della “forma” di governo⁶², fra garanzia della partecipazione e garanzia della decisione, fra elementi inclusivi ed elementi competitivi del processo politico.

Da questo punto di vista, la “riforma Boldrini” assume non solo un significato tecnico, ma anche una precisa valenza politica, accogliendo un chiaro modello di relazioni fra maggioranza e opposizione, fra Parlamento e società. In altre parole, essa opta per un “indirizzo politico-costituzionale”⁶³ coerente con quello già tratteggiato dalle precedenti novelle e alternativo rispetto all’impianto del Regolamento del 1971⁶⁴.

E tuttavia, malgrado la valenza politica e costituzionale delle proposte di modifica, le risorse del “diritto parlamentare della coscienza” rimangono ben lontane da una presa di congedo.

In primo luogo, come visto, una buona parte delle modifiche proposte costituisce la “codificazione” di soluzioni già operative a Regolamento invariato. Tale dato conferma, insomma, quanto già osservato recentemente da Giovanni Piccirilli. Ossia che il principio di “esperienza” identificato dall’art. 16, c. 3 Reg. Cam. quale guida dei processi di riforma

⁶¹ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*⁷, 1931, Paris, Giard; ID., *Les constitutions européennes*, Paris, Presses universitaires de France, 1951, tr. it.: *Le Costituzioni europee*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954; ID., *L'échec du parlementarisme rationalisé*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 4, 1954, 97 ss. Per alcuni spunti sull’itinerario intellettuale di questo autore, v. S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997, spec. 11 ss.; P. RIDOLA, *Organizzazione della politica e forma di governo parlamentare*, in ID., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., 115 ss. e spec. 132 ss. Sui processi di razionalizzazione del diritto parlamentare, v. P. MASSA, *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare. Lineamenti di diritto parlamentare comparato*, Milano, Giuffrè, 2003 e, volendo, R. IBRIDO, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rassegna Parlamentare*, 3, 2010, 553 ss.

⁶² Sul rapporto fra componenti “rappresentative” e componenti “plebiscitarie” nel diritto parlamentare, v. R. IBRIDO, *Diritto parlamentare e livelli di lettura della forma di governo*, in C. DE CESARE (cur.), *Lezioni sul Parlamento nell’età del disincanto*, Roma, Aracne, 2011, 117 ss. Sul dualismo fra rappresentanza e plebiscitarismo nelle “forme” di governo contemporanee, v., fra i classici, E. FRÄNKEL, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1958, tr. it.: *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, Giappichelli, Torino, 1994. Per un inquadramento del criterio di classificazione introdotto da Ernst Fränkel, v., oltre alla nota introduttiva di L. CIAURRO al volume citato, P. RIDOLA, *L’evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, cit., spec. 54 ss.

⁶³ Per la concezione del Regolamento parlamentare quale atto di indirizzo, v. G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauo, nel quarantesimo anno dell’insegnamento*, I, Milano, Giuffrè, 1968, 315 ss. Sulla variante manzelliana di questa concezione, la quale rintraccia nel Regolamento parlamentare l’espressione dell’“indirizzo politico-costituzionale”, v. A. MANZELLA, *Il rapporto maggioranza-opposizione in Parlamento*, in *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, II, Milano, Giuffrè, 1969, 246 ss. e spec. 254.

⁶⁴ Per una valutazione dell’incidenza delle novelle rispetto al testo originario dei Regolamenti, v. E. GIANFRANCESCO, *Ciò che è vivo e ciò che è morto dei Regolamenti parlamentari del 1971*, in A. MANZELLA (cur.), *I Regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, cit., 135 ss. Per un bilancio del percorso evolutivo dei Regolamenti, v. anche F. LANCHESTER (cur.), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant’anni*, Milano, Giuffrè, 2013.

regolamentare espliciterebbe *expressis verbis* la tendenza del diritto parlamentare italiano ad assegnare al momento della scrittura un ruolo di “punto di arrivo” di evoluzioni già oggetto di sperimentazione nella prassi, e quindi un ruolo di stabilizzazione di esigenze emerse dall’esperienza piuttosto che non una funzione di “rottura” rispetto al passato. Beninteso: ciò non significa che le novelle regolamentari siano state sempre e comunque prive di una portata innovativa. Tuttavia, come osserva Piccirilli, le riforme regolamentari di carattere innovativo, almeno in linea di massima, o sono rimaste «lettera morta», segnalando così una “crisi di rigetto” da parte della prassi, oppure esse hanno rappresentato a loro volta il terreno di sperimentazione di un più ampio disegno di trasformazione dell’assetto organizzativo costituzionale⁶⁵.

In secondo luogo, occorre tenere conto che la “legittimazione” che la trasposizione nel Regolamento è in grado di conferire alle regole già contenute nei pareri della Giunta non si sostituisce, ma semmai si aggiunge, a quella derivante dall’originaria decisione del collegio minore di assistenza regolamentare.

Infatti, per quanto ciò possa scandalizzare i sostenitori di un approccio formalistico ai problemi di diritto parlamentare, nella effettività delle dinamiche giuridiche delle Camere i pareri della Giunta esprimono il massimo grado di cogenza di una regola di diritto parlamentare, richiedendo per il loro superamento o l’intervento una riforma del Regolamento (comunque suscettibile di essere snaturata in via interpretativa) oppure di un nuovo parere della Giunta. Viceversa, la capacità delle altre regole di diritto parlamentare (scritte o non scritte) di imprimere effettiva prevedibilità al comportamento dell’Aula discende dagli esiti della loro sperimentazione in sede applicativa⁶⁶. Nell’ambito dei processi di concretizzazione giuridica, infatti, la disposizione regolamentare è cedevole rispetto al precedente. La regola precedenziale, a sua volta, non essendo assistita dalla forza che gli deriverebbe dal principio di *stare decisis*, si presta ad essere superata da un nuovo precedente. Al contrario, non risultano casi nei quali un parere della Giunta sia stato apertamente smentito da una decisione di carattere interpretativo del Presidente di Assemblea⁶⁷.

⁶⁵ G. PICCIRILLI, *Il “seguito” del precedente da un procedimento all’altro*, in N. LUPO (cur.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013, 145 ss.

⁶⁶ Sulla permanente soggezione del diritto parlamentare a congegni evolutivi di tipo sperimentale (a strumenti dinamici fondati sul metodo del “*trial and error*” se si preferisce), v. F. SCHÄFER, *Der Bundestag*⁴, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1982, spec. 66; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 9; P. RIDOLA, *I Regolamenti del 1971 e la centralità della democrazia parlamentare*, cit., spec. 249.

⁶⁷ Sul carattere “sostanzialmente” vincolante degli indirizzi interpretativi della Giunta, v. 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. 70. La “convenzione consuetudinaria” che impone al Presidente di Assemblea di adottare interpretazioni del diritto parlamentare conformi alle indicazioni

Per parafrasare De Lolme⁶⁸, insomma, è possibile affermare che i pareri della Giunta, *rectius*, le decisioni presidenziali con le quali i pareri vengono recepiti⁶⁹, possano far tutto tranne cambiare un uomo in donna⁷⁰. E forse si tratta di qualcosa di più di una metafora, dal momento che non mancano casi nei quali la Giunta, con proprio parere, ha ritenuto di poter modificare il significato dei numeri, ad esempio trasformando il “sei” in “dieci”⁷¹.

Naturalmente, tale assetto del sistema delle “fonti”⁷² del diritto parlamentare, il quale ormai si è consolidato da decenni, può anche destare perplessità⁷³. E tuttavia, se si vuole fotografare l’esistente, o si fa riferimento a questo modello esplicativo oppure si rischia di scivolare in una superficiale descrizione del diritto parlamentare nei termini di un *far west* dominato da puri rapporti di forza.

D'altronde, come ci ha insegnato Carlo Esposito, il diritto obiettivo non viene ad esistenza per virtù delle norme che pretendono di regolarne la nascita, bensì per la combinazione tra queste

regolamentari contenute nei pareri della Giunta non è stata smentita neppure dalle vicende regolamentari più recenti. Secondo fonti di stampa, in data 31 ottobre 2013, ventidue senatori del Popolo della Libertà avrebbero firmato una lettera nella quale si chiedeva al Presidente del Senato, sen. Grasso, di applicare il meccanismo del voto segreto nella deliberazione sulla decadenza del sen. Berlusconi (PDL), così superando le conclusioni adottate nel parere della Giunta del 30 ottobre 2013. In particolare, i firmatari avrebbero chiesto alla presidenza di «assumere le decisioni che il Regolamento» assegna al Presidente del Senato «per garantire il rispetto delle regole di votazione – e dunque la legalità dei nostri lavori – disattendendo il parere non vincolante della Giunta così come l’art. 113, c. 5 le consente di fare». Il parere della Giunta «oltretutto tecnicamente infondato, contravviene alle regole della correttezza istituzionale. Non vi può essere infatti alcun dubbio sul fatto che il tipo di votazione in esame riguardi una persona e che dunque debba avvenire a scrutinio segreto». La richiesta, come è noto, non è stata accolta.

⁶⁸ L’originaria citazione di De Lolme è contenuta in A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Macmillan, 1915 (1885), 5.

⁶⁹ Sui criteri di riparto delle competenze interpretative nel diritto parlamentare e in particolare sulla tensione fra principio “monocratico” e principio del “policentrismo interpretativo”, v. R. IBRIDO, *I Presidenti delle Assemblee regionali e l’interpretazione dei Regolamenti consiliari*, cit., spec. 3 ss.

⁷⁰ Nella seduta della Giunta per il Regolamento del 4 ottobre 2006, il Presidente della Camera, on. Bertinotti, confermando la “tenuta” di una prassi trentennale, ha voluto puntualizzare che essa non è di per sé immutabile: «per reconsiderarla, però, stante la sua costante ripetizione (...) occorrerebbe un ampio consenso nella Giunta, circa la necessità – alla luce di eventuali nuove circostanze o di nuove valutazioni politiche – di una sua modifica». A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 4 ottobre 2006, 10.

⁷¹ Mi riferisco, ovviamente, al parere sperimentale del 16 ottobre 2001, con il quale la durata del mandato del Presidente del Comitato per la legislazione, fissato dall’art. 16-bis, c. 2 in «sei mesi» è stato elevato a «dieci mesi».

⁷² Come ha osservato P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2005, 121 ss., «il concetto di “fonte del diritto” può essere utilizzato, qualora necessario, solo tra virgolette giacché l’interpretazione contiene comunque una elevata dose di creatività, i concetti giuridici da interpretare sono sempre troppo ricchi di significati e il canone delle “fonti del diritto” concepibili nello Stato costituzionale è troppo aperto».

⁷³ Fra gli altri, hanno espresso dure critiche a questo assetto del sistema delle “fonti” del diritto parlamentare, C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2008, 741 ss.; D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2007, 533 ss. e, in una prospettiva più generale, M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2007, 307 ss. Diverso è l’approccio di M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., la quale ha fatto leva su queste “irregolarità” del diritto parlamentare rispetto ai paradigmi classici della teoria delle “fonti” per negare il carattere normativo del Regolamento parlamentare.

ultime e la consuetudine, se non per effetto della sola consuetudine nei casi di affermazione della “fonte” in assenza di una base legale⁷⁴.

Preso atto che le eccezioni che sfuggono al modello gerarchico-gradualistico si sono moltiplicate fino a ribaltare il rapporto regola-eccezione⁷⁵, e che la clausola del “buon andamento” (art. 8, c. 1 Reg. Cam)⁷⁶ ha insinuato un meta-principio di relatività generalizzata nel cuore del diritto parlamentare – una “gerarchia dei contenuti” se si preferisce – occorrerebbe piuttosto interrogarsi sulla portata delle trasgressioni alla consuetudine “orizzontale” del *nemine contradicente*⁷⁷. Dai tre recenti casi di violazione della suddetta clausola, non pare peraltro che possano rintracciarsi i presupposti di un mutamento della consuetudine⁷⁸. Per dirla con Tosi, «tutto considerato, (...) noi restiamo ancora dell’opinione che il furto, anche il furto reiteratosi nella sonnacchiosa inefficienza del gendarme, sia cosa diversa dall’abrogazione del diritto di proprietà»⁷⁹.

⁷⁴ C. ESPOSITO, *Consuetudine (Diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, Giuffrè, 1961, 456 ss. e spec. 465 Su questo passaggio della riflessione di Esposito, v. le belle pagine di A. D’ATENA, *La produzione normativa tra rappresentanza e consenso nella riflessione di Esposito, Crisafulli e Paladin*, in ID., *Lezioni di diritto costituzionale*², Torino, Giappichelli, 2006, 149 ss. e spec. 156.

⁷⁵ Non diversamente, peraltro, da quanto accaduto in altri settori dell’ordinamento. Sui fattori che hanno inciso sullo sgretolamento delle rassicuranti gerarchie della costituzionalità formale cresciute nella cornice della dogmatica statualistica, v. F. OST, *Dalla piramide alla rete: un nuovo modello per la scienza giuridica?*, in M. VOGLIOTTI (cur.), *Il tramonto della modernità giuridica. Un percorso interdisciplinare*, Torino, Giappichelli, 2008, 32 ss.; B. PASTORE, *Le fonti e la rete: il principio di legalità rivisitato*, in *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassarre*, Napoli, Jovene, 2009, 257 ss.

⁷⁶ Sulla clausola del “buon andamento” quale clausola di “ottimizzazione” dei risultati e di selezione delle conseguenze nell’interpretazione del diritto parlamentare, v. R. IBRIDO, *Precedenti parlamentari e metodi di risoluzione delle questioni regolamentari*, in N. LUPO (cur.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., 85 ss., spec. 114 ss. In altre parole, la clausola del “buon andamento”, codificata dai più importanti Regolamenti delle Assemblee rappresentative, 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.

⁷⁷ Si tratta di quel corollario del principio di disponibilità del diritto parlamentare in base al quale è possibile derogare il Regolamento se nessuno si oppone. Su tale clausola, la costituisce uno dei principi comuni delle Assemblee rappresentative, v. R. IBRIDO, *Clausola del nemine contradicente*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2011, 367 ss.

⁷⁸ Mi riferisco, innanzitutto, al parere del 6 ottobre 2009, con il quale la Giunta per il Regolamento, con l’opposizione del rappresentante dell’IDV, ha confermato i criteri di rotazione alla presidenza del Comitato per la legislazione previsti dal parere sperimentale del 16 ottobre 2001. Un secondo esempio può essere rintracciato nell’“*obiter dictum*” del Presidente della Camera, on. Fini, il quale, nella seduta del 30 settembre 2010 ha rilevato che «a fronte del tenore letterale ed inequivocabile di una precisa disposizione regolamentare e della costante prassi interpretativa, ogni eventuale deroga alla medesima non potrebbe che avere una portata limitata e aver luogo in presenza di un consenso unanime o quanto meno molto ampio» [cors.d.a.] (A.C., Assemblea, res. sten., seduta del 30 settembre 2010, 18 ss.). Il terzo caso, infine, risale al 21 novembre 2013, allorché la Giunta, malgrado il dissenso dell’on. Toninelli (Movimento Cinque Stelle) ha adottato un Protocollo sperimentale contenente le norme di prima applicazione per l’istituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio.

⁷⁹ S. TOSI, *Le modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959, 6. Rimane peraltro ferma l’indicazione di C. ESPOSITO, *Consuetudine (Diritto costituzionale)*, cit., 456 ss. il quale, muovendo dalla premessa che l’effettività «non sta ad indicare la matematica, inderogabile, fisica corrispondenza di ciascun fatto contemplato dall’ordinamento con le pretese giuridiche avanzate nei confronti

7. L'alternativa della ricodificazione.

Nel periodo compreso tra l'elezione alla presidenza dell'on. Iotti (1979) e l'adozione delle novelle Violante (1997-1999), i Regolamenti parlamentari hanno costituito lo strumento di adeguamento della realtà parlamentare «rispetto ad una Costituzione in senso materiale mutata nell'invarianza della Costituzione in senso formale»⁸⁰, individuando dei veri e propri laboratori all'interno del quale sperimentare o assecondare assetti nuovi della “forma” di governo⁸¹.

La situazione è tuttavia cambiata a partire dalla seconda metà della XIII legislatura, allorché la necessità di attendere gli esiti di una organica revisione della parte organizzativa della Costituzione ha offerto alle forze politiche l'“alibi” per sospendere il processo di aggiornamento e manutenzione dei Regolamenti parlamentari.

I due diversi atteggiamenti delle Camere in ordine all'aggiornamento dei Regolamenti sembrano dunque riproporre la tradizionale alternativa fra una immagine del diritto parlamentare quale «avanguardia» oppure quale «retrovia» del diritto costituzionale. Come ricorda Lupo, infatti, nella storia d'Italia vi sono stati momenti nei quali i Regolamenti parlamentari hanno anticipato le evoluzioni della “forma” di governo e del sistema politico-istituzionale; e fasi, invece, nelle quali i Regolamenti hanno «privilegiato l'elemento della continuità, che pure è ad essi proprio, finendo perciò per ostacolare alcune innovazioni invece presenti, magari solo in *nuce*, nel diritto costituzionale generale o nelle dinamiche del sistema politico»⁸².

Quale che sia il giudizio complessivo sul “progetto Boldrini”, l'iniziativa del Presidente della Camera di promuovere l'avvio di una nuova stagione di riforme regolamentari deve essere

del fatto stesso, ma la sussistenza di una tale situazione generale che le divergenze del fatto dal complesso normativo possano seriamente considerarsi come trasgressione e non come negazione o eliminazione delle pretese», giungeva a distinguere le regole sulla produzione dalle altre regole: mentre queste ultime, infatti, «una volta entrate in vigore, sono giuridicamente valide ed efficaci anche se nella loro singolarità sono trasgredite (...), le disposizioni sulle fonti invece (...), per il loro contenuto e per i loro caratteri concettuali, in ogni tempo, quando siano radicalmente trasgredite, non risultano solo inefficaci in fatto ma invalide».

⁸⁰ C. FUSARO, *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, in S. LABRIOLA (cur.), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, 205.

⁸¹ In argomento, v. C. DE CESARE, *Le riforme dei regolamenti della Camera nel ventennio 1971-1990 e l'evoluzione del regime parlamentare italiano*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 2, 1991, 79 ss.; ID., *Le modificazioni tacite della Costituzione nell'attuale sistema parlamentare italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, 1, 2010, 121 ss.

⁸² N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nelle «retrovie» del diritto costituzionale*, in E. ROSSI (cur.), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, Pisa University Press, 2007, 7 ss.

salutata con favore, tanto più che la presidenza non ha voluto condizionare il percorso di riforma regolamentare alla positiva conclusione dell'*iter* di revisione costituzionale⁸³.

E tuttavia, al netto di qualsiasi valutazione sul merito delle soluzioni proposte, mi vado convincendo che il percorso da seguire poteva e doveva essere ancora più ambizioso.

In un coraggioso contributo di qualche anno fa, Luigi Ciaurro, nel denunciare «un accanimento terapeutico» nei confronti dei Regolamenti del 1971, suggeriva di non insistere con il metodo delle novellazioni puntuali e plurime, invocando così una ricodificazione integrale dei Regolamenti⁸⁴.

So bene che l'ipotesi di ricodificazione potrebbe essere oggetto della stessa critica che un secolo fa Vincenzo Miceli muoveva ai «Regolamenti tutti di un pezzo». Contrapponendo alla spontaneità del diritto parlamentare inglese l'artificialità dei Regolamenti dell'Europa continentale, Miceli denunciava infatti il legicentrismo ingenuo dei processi di “codificazione” del diritto parlamentare⁸⁵.

E tuttavia, la proposta di ricodificazione dei Regolamenti parlamentari italiani assume oggi un significato diverso rispetto a quello del passato. Non più la pretesa di assicurare il primato del “diritto della volontà” rispetto al “diritto della coscienza”, del momento della scrittura rispetto a quello dell'interpretazione, del gradualismo rispetto ad una concezione “a mosaico” delle

⁸³ Come chiarito dal Presidente della Camera, sebbene sia imminente l'avvio al Senato di un percorso di revisione costituzionale che investirà in particolare il tema del bicameralismo, il pacchetto di modifiche regolamentari manterrà comunque intatta la propria utilità, essendo funzionale ad una complessiva opera di modernizzazione delle istituzioni che prescinde dagli esiti della riforma costituzionale. A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 12 dicembre 2013, 3. Solo parzialmente positivo è stato invece il giudizio dell'on. Elio Vito (Forza Italia), il quale, nella riunione della Giunta dell'8 gennaio, ha sottolineato come il testo base avrebbe potuto “volare” più alto sul terreno degli istituti maggiormente incidenti sulla “forma” di governo: contingentamento dei decreti-legge, ridefinizione delle Commissioni permanenti, programmazione dei lavori, disciplina dei gruppi parlamentari, *etc.* Per questa ragione, l'on. Vito ha auspicato «un raccordo fra riforme regolamentari, costituzionali e della legge elettorale, anche alla luce della recentissima sentenza della Corte» (A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione dell'8 gennaio 2014, 13-15).

⁸⁴ L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *La riforma dei Regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, cit., 223 ss.

⁸⁵ «I Regolamenti delle Assemblee politiche hanno assunto negli Stati moderni due tipi, uno dei quali si potrebbe chiamare il tipo inglese e l'altro il tipo continentale. Secondo il primo i Regolamenti sono un insieme di norme disparate, mano mano venute fuori ed accettate dalle Assemblee a misura che se ne è manifestato il bisogno (...) Secondo il tipo continentale invece i Regolamenti sono specie di codici parlamentari, fatti tutti a una volta e tutti di un pezzo, sistematicamente ordinati nelle loro parti e resi obbligatori per sempre, cioè fino a tanto che non vengano formalmente modificati dalle Camere stesse in cui hanno vigore. Essi hanno di fronte al primo tipo il vantaggio dell'ordine e del sistema (...) (Tuttavia) esso presenta uno dei più gravi inconvenienti (...) quello cioè di non poter prevedere in un solo momento tutte le esigenze della vita parlamentare, per cui dà origine a quei complessi di norme rigide e imperfette, che non permettono all'Assemblea una veste che non si adatti a tutti i suoi bisogni e alla ricca varietà dei suoi movimenti. La stessa unità ed armonia d'azione diventa un fatto artificiale, un meccanismo imposto, mentre che per riuscire effettivamente utile ed efficace, dovrebbe essere una produzione naturale e spontanea del funzionamento stesso dell'Assemblea, quale può avere luogo soltanto col sistema inglese. Ma, appunto perché è un meccanismo anzi che un organismo, quel sistema doveva a preferenza trovare simpatie nei paesi del continente, dove il concetto di meccanismo domina in genere tutta la legislazione». V. MICELI, *Principi di diritto parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica italiana*⁴, cit., 433.

regole di diritto parlamentare⁸⁶. La ricodificazione consentirebbe, piuttosto, di portare la *better regulation* nel cuore del processo decisionale democratico, e per questa via di aprire il Parlamento alla società e a quell’“opinione pubblica parlamentare” la quale è oggi esclusa non solo dall’accesso all’archivio dei precedenti, ma anche da forme assai più modeste di pubblicità delle regole del diritto parlamentare⁸⁷. Basti pensare, per citare un caso esemplare, che al Senato il procedimento sperimentale concernente la partecipazione alla verifica sulla sussidiarietà è stato definito per mezzo di una lettera del Presidente di Assemblea ai Presidenti di Commissione⁸⁸.

Merito e metodo, contenuto e “contenitore” delle riforme regolamentari sono dunque strettamente intrecciati. Il modello “accusatorio” del processo di deliberazione politica – al quale, come visto, la “riforma Boldrini” in qualche misura si ispira – può infatti affermarsi compiutamente solamente in contesti caratterizzati da una forte compattezza del quadro regolamentare “scritto” oppure, in alternativa, in sistemi nei quali sono assicurate ampie garanzie di pubblicità delle regole del gioco. Laddove invece domina il disordine, la cattiva legislazione regolamentare e *worst practices* sulla falsariga di quelle dell’«inseguimento del peggiore precedente»⁸⁹ risulta di fatto impossibile garantire il principio di “parità delle armi” nel “processo” di risoluzione delle questioni regolamentari. Tale principio esprime insomma la precondizione per l’edificazione di un maturo “diritto processuale parlamentare”⁹⁰.

⁸⁶ Sulla quale, v. R. FERRARI ZUMBINI, *Il mosaico regolamentare nelle Camere subalpine del 1848*, cit., 15 ss.; E. SERAFIN, *L’evoluzione del Regolamento del Senato come prodotto dell’esperienza*, cit., 73 ss.

⁸⁷ Propongono la pubblicazione di una selezione ragionata dei precedenti N. LUPO, *Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, in ID. (cur.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., 7 ss.; E. GIANFRANCESCO, *I precedenti: da interna corporis a atti del diritto parlamentare*, ivi, 269 ss. Sull’esigenza di intaccare la tirannia del “precedente segreto”, v. anche C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, cit., 762 ss. Sottolinea come la via maestra per assicurare la pubblicità del precedente sia quella di affidare alle amministrazioni parlamentari, con l’esclusione di qualsiasi forma di compartecipazione degli organi politici, il compito di curare e periodicamente aggiornare un commentario dei Regolamenti R. IBRIDO, *Il principio di pubblicità del precedente tra diritto parlamentare regionale e diritto parlamentare comparato*, cit., 293. *Contra*, v. A. RIEZZO, *La raccolta dei precedenti alla Camera, nell’evoluzione delle strutture amministrative*, cit., spec. 73 ss.; C. SPECCHIA, *I “precedenti” nel diritto parlamentare*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1, 1986, 143 ss. e spec. 150 ss. Mette inoltre in guardia da un approccio che tenda a riconoscere «effetti eccessivamente salvifici» alla “raccolta” dei precedenti, G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente: luci ed ombre*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei Regolamenti delle Camere. Il Filangeri. Quaderno 2007*, Napoli, Jovene, 2008, 57 ss. e spec. 95.

⁸⁸ Analizza diffusamente questo problema C. FASONE, *Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona sui Parlamenti nazionali?*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 3, 2010, spec. 6 ss. Richiamando la tesi di A. PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, Milano, Giuffrè, 1963, spec. 65 ss. e 193 ss., secondo il quale la pubblicazione dell’atto costituisce il criterio decisivo ai fini del riconoscimento della sua normatività, l’autrice giunge a negare la giuridicità dei pareri sperimentali del Senato.

⁸⁹ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., spec. 42.

⁹⁰ Nell’individuare nel principio della pubblicità uno dei cinque pilastri della propria teoria del procedimento parlamentare, Jeremy Bentham ha contrapposto alla «logica degli amici del mistero» l’idea di un penetrante

In alcune pagine memorabili, Hegel, entrando decisamente in campo per la codificazione, aveva paragonato l'ingiustizia del sistema giuridico esistente in Germania agli inizi del XIX Secolo a quelle del tiranno Dioniso, il quale poneva così in alto le tavole della legge che nessun cittadino era nella possibilità di leggerle⁹¹. Ecco, forse occorrerebbe riflettere sul fatto che la pubblicità e la trasparenza dei processi di decisione parlamentare non si implementano solamente assicurando la diretta via web-tv dei lavori delle Commissioni⁹², ma richiedono innanzitutto di abbassare quelle "tavole della legge" che appaiono sempre più distanti dall'operatore parlamentare e dal comune cittadino.

A quarantadue anni dall'entrata in vigore dei gloriosi Regolamenti del 1971, se proprio non si vuole assicurare una piena pubblicità ai precedenti (come pure, invece, appare auspicabile), quanto meno, allora, dovrebbe essere riconosciuto a questa generazione il diritto ad avere il proprio Regolamento.

controllo del «tribunale dell'opinione pubblica» su quanti esercitano il potere. È questo un tornante teorico di grandissima attualità, il quale si rivela per molti aspetti anticipatore della teoria habermasiana del procedimento. Pur riservando al livello "istituzionale" le competenze deliberative, Habermas ha sottolineato che solamente le decisioni che scaturiscono da un processo fondato sul presupposto della pubblicità appaiono idonee ad assicurare la legittimità delle decisioni stesse. Per un raffronto fra Bentham e Habermas, v. A.A. CERVATI, *La procedura parlamentare nella teoria costituzionale di Jeremy Bentham*, in *Studi in onore di M. Mazziotti Di Celso*, I, Padova, Cedam, 1995, 185 ss. e, se si vuole, R. IBRIDO, *Il principio di pubblicità del precedente tra diritto parlamentare regionale e diritto parlamentare comparato*, cit., spec. 314 ss.

⁹¹ G.W.F. HEGEL, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Leipzig, Philosophische Bibliothek, 1930 (1821), 174, tr. it.: *Lineamenti di filosofia del diritto*, Bari, Laterza, 1971.

⁹² È questa una delle innovazioni previste dall'ipotesi di riforma, la quale introduce altresì la possibilità per le Commissioni di disporre il resoconto integrale delle proprie riunioni.