



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO – CICLO XXXII

CURRICULUM: DIRITTO COSTITUZIONALE INTERNO, COMPARATO ED EUROPEO

**Le regole parlamentari tra diritto e politica
Un equilibrio precario**

***Candidato:* dott. Nicolò Fuccaro**

***Tutor:* prof.ssa Patrizia Magarò**

*A mia nonna Silvana
e ai nonni che non ho conosciuto*

«La maggioranza, affinché il parlamento funzioni a dovere, bisogna che sia una libera intesa di uomini pensanti, tenuti insieme da ragionate convinzioni, non solo tolleranti, ma desiderosi della discussione e pronti a rifare alla fine di ogni giorno il loro esame di coscienza, per verificare se le ragioni sulle quali fino a ieri si son trovati d'accordo continuano a resistere di fronte alle confutazioni degli oppositori. Se la maggioranza si crede infallibile solo perché ha per sé l'argomento schiacciante del numero e pensa che basti l'aritmetica a darle il diritto di seppellire l'opposizione sotto la pietra tombale del voto con accompagnamento funebre di ululati, questa non è più una maggioranza parlamentare, ma si avvia a diventare una pia congregazione, se non addirittura una società corale, del tipo di quella che durante il fatidico ventennio dava i suoi concerti nell'aula di Montecitorio.

Chi dice che la maggioranza ha sempre ragione, dice una frase di cattivo augurio, che solleva intorno lugubri risonanze; il regime parlamentare, a volerlo definire con una formula, non è quello dove la maggioranza ha sempre ragione, ma quello dove sempre hanno diritto di essere discusse le ragioni della minoranza.

Ma anche l'opposizione, se si vuol che il parlamento funzioni, non deve mai perdere la fede nella utilità delle discussioni e nella possibilità che hanno gli uomini, anche uno contro cento, di persuadersi tra loro col ragionamento (che è qualcosa di diverso dalle vociferazioni e dalle invettive). Anche se ridotta a un esiguo drappello di pochi isolati, l'opposizione deve esser convinta di poter prima o poi, colla ostinata fede nella bontà delle proprie ragioni, disgregar la maggioranza e trascinarla con sé; e deve guardarsi dal complesso di inferiorità consistente nel credere che restar fuori dal governo voglia dire esser fuori dal parlamento o ai margini di esso, quasi in esilio o in penitenza.

In realtà, se la opposizione intende l'importanza istituzionale della sua funzione, essa deve sentirsi sempre il centro vivo del parlamento, la sua forza propulsiva e rinnovatrice, lo stimolo che dà senso di responsabilità e dignità politica alla maggioranza che governa: un governo parlamentare non ha infatti altro titolo di legittimità fuor di quello che gli deriva dal superare giorno per giorno pazientemente i contrasti dell'opposizione, come avviene del volo aereo, che ha bisogno per reggersi della resistenza dell'aria.»

(P. Calamandrei, *Maggioranza e opposizione*, in *Il ponte*, n. 7, 1948, 633 ss.)

INDICE

OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE	7
---------------------------	---

CAPITOLO I

I PECULIARI CARATTERI DI UNA DISCIPLINA A CAVALLO TRA GIURIDICITÀ E POLITICITÀ

1. La natura del diritto parlamentare tra politicITÀ, autonomia e flessibilitÀ	15
1.1. L'evoluzione storica dei caratteri del "diritto parlamentare classico"	17
1.2. Le "irregolarità" del diritto parlamentare nel quadro dell'attuale ordinamento costituzionale	20
2. Costituzione e fondamento costituzionale delle regole parlamentari	29
2.1. La cornice costituzionale: il minimo inderogabile	29
2.2. Il potere(-dovere) di autonormazione delle Camere: l'attuazione dell'art. 64 Cost. e le riforme regolamentari nei momenti di "svolta" del sistema istituzionale	31
2.3. La natura giuridica dei regolamenti parlamentari e l'autonomia parlamentare davanti alla Corte costituzionale	38
3. L'imprescindibile ruolo del diritto parlamentare non scritto nella "promiscuitÀ" tra fonti-fatto e "pseudo-fonti"	46

CAPITOLO II

L'ORGANIZZAZIONE E LA DIREZIONE DEI LAVORI PARLAMENTARI: CONTINUITÀ E DISCONTINUITÀ DI REGOLE E PRASSI NELL'EVOLUZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO

1. L'elezione dei Presidenti di Assemblea nei rapporti tra maggioranza e opposizione	60
1.1. Dall'"uomo della Costituzione" all'"uomo della Maggioranza": ascesa e declino di una convenzione <i>bipartisan</i>	60
1.2. I rischi di crisi dell'imparzialità presidenziale e la necessitÀ di un ritorno ad un'antica (e saggia) concezione garantista	67
2. La centralità dei gruppi parlamentari, attraverso i mutamenti del contesto politico, e la loro formazione: stabilitÀ e mancato adattamento delle regole alle modifiche dei sistemi elettorali	75
3. (<i>segue</i>): la costituzione dei gruppi "in deroga" e delle componenti politiche del	

gruppo misto nell'evoluzione della prassi. Proiezione o avanguardia dei partiti?	86
4. La composizione proporzionale delle Commissioni: designazione e sostituzione dei rappresentanti dei gruppi, tra libertà di mandato e disciplina di partito	104

CAPITOLO III

IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO TRA PERSEGUIMENTO DELL'EFFICIENZA DECISIONALE E PRECARIETÀ DELLE GARANZIE PARLAMENTARI

1. Il contingentamento dei tempi d'esame di un progetto di legge: la contrazione di uno "spazio" parlamentare costituzionalmente necessario	112
2. La chiusura anticipata del dibattito in Assemblea: la c.d. <i>ghigliottina parlamentare</i>	121
3. La prematura interruzione o il carente svolgimento della fase istruttoria in Commissione	131
4. La razionalizzazione dell'attività emendativa: limitazioni e abusi di un diritto di derivazione costituzionale	145
4.1. La selezione "in entrata": il filtro di ammissibilità e i poteri presidenziali	151
4.2. La selezione "in uscita": la scissione tra diritto di proposta e potere di voto degli emendamenti	162
5. Tecniche di annullamento del potere (altrui) di emendamento	173
5.1. L'uso strumentale degli emendamenti premissivi	173
5.2. La consolidata prassi dei maxi-emendamenti e la questione di fiducia	181
6. La (auto)marginalizzazione del Parlamento in favore del Governo: tendenze quantitative e qualitative della delegazione legislativa, in allontanamento dal modello costituzionale	194

CAPITOLO IV

LA DEBOLE INFLUENZA POLITICA DELLE FUNZIONI PARLAMENTARI DI INDIRIZZO E CONTROLLO, TRA INCOMPIUTEZZA E DISFUNZIONALITÀ

1. Il mancato contributo del Parlamento alla definizione iniziale dell'indirizzo politico di governo	206
1.1. La mozione motivata quale atto parlamentare per l'instaurazione del rapporto di fiducia	206
1.2. La consolidata prassi dell'approvazione di mozioni di fiducia "non motivate"	211
2. I tentativi di rilancio dei tradizionali strumenti di controllo parlamentare in funzione di riequilibrio dell'assetto istituzionale	222
3. (<i>segue</i>): l'inflazionato utilizzo di interrogazioni e interpellanze e il mutamento della loro fisionomia, da un asimmetrico "rendimento" a un'impropria fungibilità	228

4. (<i>segue</i>): la perdurante (quasi) inattuazione del <i>Premier question time</i>	237
5. Il giudizio di ammissibilità degli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo, tra razionalizzazione normativa e discrezionalità presidenziale	246
5.1. I criteri di ammissibilità calati nella realtà politica: due casi oggetto di polemiche	254
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	261
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	275

OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE

Le evoluzioni del sistema politico e del funzionamento della forma di governo, condizionate dalle modifiche della legislazione elettorale e dei Regolamenti delle Assemblee elettive, incidono profondamente sulle dinamiche interne alle Camere e sull'approccio interpretativo e applicativo delle regole parlamentari che fisiologicamente, almeno in una certa misura, si adattano (o, meglio, vengono adattate) al contesto in cui vivono. Attraverso un approccio diacronico che tenga conto delle relazioni tra i mutamenti dell'assetto politico-istituzionale e le prassi instauratesi all'interno delle Aule, il presente lavoro di ricerca si propone di analizzare alcuni significativi istituti e procedure del diritto parlamentare italiano per verificare come le vigenti regole vengono applicate o disapplicate, interpretate, integrate, derogate e talvolta apertamente violate, cedendo il passo (spesso o talvolta) alle ragioni e alle contingenti esigenze della politica e del processo politico-parlamentare e mettendo in tensione i principi costituzionali che presiedono all'esercizio delle funzioni attribuite alle Camere stesse. Pertanto, a fianco all'analisi normativa di istituti e procedure, si ritiene necessario passare in rassegna alcuni casi applicativi che – per quanto paradigmatici o viceversa episodici – restituiscono il segno della politicità, talvolta debordante, delle decisioni assunte, che rischia di mettere in discussione la natura prescrittiva del diritto parlamentare.

La trattazione muove dai caratteri del tutto peculiari del diritto parlamentare, che affondano le radici alle origini delle Assemblee rappresentative, nello Stato monoclasse di epoca liberale. L'autonomia, la flessibilità, la sperimentalità e le altre "irregolarità" del diritto parlamentare sono la cifra caratteristica della sua intrinseca natura, in perpetua oscillazione tra i poli della giuridicità e della politicità. Tali caratteri si riflettono sulle fonti del diritto formalmente e materialmente parlamentari e sulla loro gerarchia che, se in linea teorica risponde ai criteri dell'ordinamento generale, nella pratica viene messa in discussione dal "cedimento" delle fonti scritte dinanzi alle regole forgiate nel e per il caso concreto, al fine di rispondere alle mutevoli esigenze organizzative e procedimentali dei

lavori assembleari.

Nel quadro delle scarse ma inderogabili fonti costituzionali, trova fondamento il potere-dovere di autonormazione delle Camere, in base al quale ciascuna di queste si è dotata di un ampio e articolato *corpus* regolamentare (che comprende altresì i regolamenti “minori” riguardanti procedure interne settoriali). L’adozione e la riforma di tali documenti normativi – inizialmente derivati dalle Assemblee statutarie, approvati *ex novo* nel 1971 e novellati a più riprese – si collocano nei momenti “di svolta” del sistema politico-istituzionale della storia repubblicana, anticipando ovvero adattandosi a tali mutamenti. Di questo e delle ragioni che hanno ispirato le istanze riformatrici sottese a tali modifiche occorre tenere conto nell’esaminare in concreto lo svolgimento dei lavori parlamentari e l’affermazione delle prassi che negli anni sono sorte, si sono consolidate o sono state rimpiazzate da altre.

A differenza che nelle altre branche del diritto, in questo ramo dell’ordinamento oltre alle fonti scritte un ruolo assai rilevante è ricoperto dalla congerie di fonti-fatto e di altre regole prive di natura propriamente giuridica, dai contorni sfumati e talvolta non univocamente definibili. Per cercare di attribuire a ciascuna di queste una fisionomia e un ruolo all’interno dell’ordinamento parlamentare, è dunque necessario riprendere le più note distinzioni dottrinali tra consuetudini, convenzioni, regole di correttezza parlamentare, cui si affiancano anche i singoli precedenti e le prassi formatesi nel corso del tempo (in assenza o in deroga al diritto positivo), la loro continuità o discontinuità, il loro stabilizzarsi o innovarsi.

Ricostruiti i caratteri e ordinati – per quanto possibile – i “materiali” del diritto parlamentare, l’analisi degli istituti e delle procedure prescelti non può che muovere dalla disciplina riguardante il momento dell’elezione ovvero della costituzione degli organi attorno a cui ruota l’organizzazione e la direzione dei lavori delle Camere.

Il ruolo dei Presidenti di Assemblea e il concreto esercizio dei poteri loro affidati – di interpretazione e di applicazione del Regolamento nonché di direzione dei lavori – costituiscono uno dei “fili rossi” del presente studio. A tali soggetti spettano relevantissime decisioni sulla programmazione dei lavori (specie alla Camera), la gestione dei tempi di intervento, il vaglio di ammissibilità degli emendamenti e degli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo, la determinazione dell’ordine delle votazioni e altre ancora. Pertanto, risultano assumere particolare rilevanza le modalità della loro

investitura e come esse abbiano trovato concreto svolgimento nella prassi. Anche da tali elementi – si pensi all’ampiezza/trasversalità delle maggioranze con cui vengono eletti – deriva infatti la legittimazione *de facto* conferita ai Presidenti, la quale può influire sull’interpretazione del ruolo da parte dei prescelti e, altresì, sulla percezione (non solo) esterna in ordine alla loro imparzialità. Com’è intuibile, infatti, un Presidente eletto dalla sola maggioranza sarà più facilmente riconducibile alla forza politica di provenienza e continuerà ad aleggiare su di lui il sospetto che, nell’esercizio delle sue funzioni, assuma (o possa assumere) decisioni – soprattutto quelle più politicamente delicate e controverse – nell’interesse della parte che lo ha espresso.

Anche il ruolo dei gruppi parlamentari, cui sono attribuite importanti funzioni in qualità di articolazioni di base dell’organizzazione dei lavori delle Commissioni e delle Assemblee (dalla distribuzione dei tempi di intervento tra i propri iscritti, alla selezione degli emendamenti da segnalare, alle attribuzioni ai loro Presidenti riguardo alla presentazione di taluni atti ispettivi a nome dei rispettivi gruppi, solo per citarne alcune), costituisce un elemento ricorrente nello sviluppo della trattazione. Circa questi organi, ci si sofferma sulla disciplina della loro costituzione, secondo l’interpretazione che di questa è stata data dalle Giunte per il Regolamento, e della sua applicazione da parte dell’Ufficio/Consiglio di Presidenza dell’Assemblea. Nel corso delle legislature repubblicane, tali regole sono state oggetto di limitati aggiornamenti, scontando pertanto un mancato adeguamento alle modifiche della legislazione elettorale, alla quale i Regolamenti rinviano per l’individuazione dei requisiti per la costituzione di gruppi “in deroga”. Specie a partire dall’introduzione di un sistema elettorale con collegi uninominali (il c.d. *Mattarellum*), ciò ha dato luogo a oscillazioni interpretative, rispondenti al contesto politico-parlamentare del momento, che invero celavano equilibri di coalizione, richieste di agibilità politica, accesso a risorse economiche e strumentali erogate ai gruppi. La riforma regolamentare del Senato del 2017 ha inteso eliminare (o, almeno, marginalizzare) la facoltà di formare gruppi in corso di legislatura, ma la nuova (ed ambigua) formulazione sembra lasciare ancora aperti interstizi potenzialmente utilizzabili per ottenere un’autorizzazione “in deroga” e i vantaggi che da essa discendono.

Sulla base dell’articolazione delle Camere per gruppi e in proporzione alla consistenza numerica di questi ultimi sono costituite le Commissioni permanenti, di cui

fanno parte i rappresentanti designati dai gruppi stessi. Le vigenti regole organizzative conferiscono un potere, oltretutto di designazione, di sostituzione dei componenti da parte dei gruppi di appartenenza. In base all'esercizio che di tale potere viene fatto e delle ragioni lo guidano, il principio della libertà di mandato e le esigenze di disciplina di partito/gruppo che presiedono all'organizzazione delle Camere per gruppi possono entrare in tensione. Ciò è in concreto emerso in alcuni recenti casi di sostituzione di esponenti dissenzienti dal proprio gruppo sul merito di provvedimenti all'esame della Commissione, disposta allo scopo di rimuovere eventuali ostacoli alla speditezza dell'*iter* legislativo e al raggiungimento del risultato.

Venendo alle funzioni parlamentari, nel prendere in esame quella tradizionalmente ritenuta principale, ossia la funzione legislativa, ci si sofferma in particolare su alcuni profili riguardanti il procedimento di approvazione della legge parlamentare. In tale ambito, particolare rilevanza riveste anzitutto la disciplina regolamentare sull'organizzazione dei tempi e dei lavori delle Camere, che si pone al crocevia di una pluralità di interessi meritevoli di tutela, tra cui: la funzionalità di un Parlamento capace di assumere decisioni, giungendo all'adozione del prodotto normativo; un'adeguata attività istruttoria che garantisca la qualità formale e sostanziale di tale prodotto; l'effettiva partecipazione e il contributo di tutti i componenti all'esercizio dell'attività legislativa e all'assunzione della decisione finale.

Le disposizioni sulla scansione dei tempi dei lavori sono state modificate nel corso degli anni '80 e '90, anche per far fronte al crescente utilizzo di strumenti ostruzionistici che rischiavano di paralizzare il funzionamento delle Camere. In parte anticipando e in parte adeguandosi al nuovo assetto istituzionale a tendenza bipolare, nel perseguimento di una concezione di democrazia "decidente", sono state limitate alcune prerogative di partecipazione al dibattito per garantire (o, almeno, favorire) la conclusione del procedimento, mirando a realizzare uno "scambio" tra la razionalizzazione della scansione dei tempi e la concessione all'opposizione di adeguati spazi riservati. Tale rinnovato assetto, finalizzato a soddisfare esigenze di una migliore direzione dei lavori, ha determinato uno spostamento degli equilibri dalle Commissioni all'Assemblea, gravando quest'ultima di incalzanti aspettative politiche. Rispetto ad un quadro normativo già tendente a valorizzare il momento decisionale all'interno dell'*iter* legislativo, si sono innestate alcune "forzature" che hanno portato, da un lato, alla

chiusura anticipata del dibattito in Assemblea per addivenire al voto finale e, dall'altro, alla compressione dell'istruttoria legislativa e, più in generale, della fase costituzionalmente necessaria dell'esame del provvedimento in Commissione.

Un'altra delle fasi più rilevanti del procedimento legislativo concerne la votazione del progetto di legge articolo per articolo. Una delle principali prerogative riconosciute dall'ordinamento parlamentare a ogni deputato o senatore consiste nel potere di proporre emendamenti che, se approvati, recano modifiche al testo dell'articolo (*rectius*: dell'articolo) cui si riferiscono. In sede di presentazione sono previsti limiti di natura formale, procedurale e sostanziale, sulla cui scorta il Presidente di Assemblea valuta l'ammissibilità delle proposte. Non tutti gli emendamenti ammessi sono tuttavia posti in votazione, stante il loro ingente numero – correlato alla mancanza di limitazioni quantitative alla proponibilità – e, dunque, al frequente utilizzo di tali strumenti in funzione ostruzionistica da parte delle opposizioni, anche quale conseguenza della compressione o della sottrazione di altri “spazi d'azione” nell'ambito della discussione.

Allo scopo di fronteggiare tali fenomeni ostruzionistici che un tempo non trovavano limitazioni normative, nonché per rispondere ad esigenze procedurali e per accelerare i processi decisionali delle Assemblee, viene fatto uso di strumenti di selezione degli emendamenti da porre in votazione, previsti dai Regolamenti o ricavati in via interpretativa e affermatasi nella prassi. Anche sulla scorta del potere di stabilire e di modificare l'ordine delle votazioni, il Presidente si avvale di tecniche che, sfruttando l'effetto preclusivo che comporta l'approvazione o il rigetto di una proposta emendativa, fanno “decadere” tutti ovvero una parte consistente dei restanti emendamenti riferiti alla medesima partizione di testo. Altro strumento di selezione delle proposte emendative, invero ispirato a limitare la potestà presidenziale di ricorrere a modalità di votazione selettive, a tutela di un minimo spazio di intervento garantito a tutti i gruppi, è infine costituito dall'istituto della c.d. segnalazione degli emendamenti da porre comunque in votazione.

La limitazione del potere emendativo raggiunge il “livello massimo”, consistente nel suo sostanziale azzeramento, per un verso con l'utilizzo strumentale degli emendamenti premissivi affermatosi in anni recenti, per un altro tramite la assai discutibile ma consolidata prassi dei maxi-emendamenti su cui il Governo pone la questione di fiducia, così ottenendo – dal combinato dei due strumenti – l'approvazione

rapida e pressoché certa di un provvedimento soggetto a determinate scadenze o di particolare rilevanza per l'attuazione dell'indirizzo politico governativo.

Sempre in tema di procedure legislative, ci si sofferma infine su una particolare tipologia di legge parlamentare, quella di delegazione dell'esercizio della funzione legislativa al Governo, cartina tornasole dei rapporti e degli equilibri intercorrenti tra i due organi titolari di poteri di decisione politica. Analizzandone le tendenze (quantitative e qualitative) più recenti si può verificare se l'utilizzo che ne viene fatto risponde effettivamente ai canoni costituzionali di preferenza per la legge parlamentare e dunque di residualità degli altri strumenti legislativi, nonché se il potere delegato sia presidiato dalla puntuale indicazione delle necessarie limitazioni entro cui l'Esecutivo può agire nell'esercizio di tale funzione; ovvero, al contrario, se la tendenza all'"esternalizzazione" della stessa contribuisca a marginalizzare l'organo legislativo e a comprometterne la "centralità" nel sistema istituzionale, pregiudicando la tutela e il perseguimento degli interessi costituzionali coinvolti.

In un contesto politico-istituzionale, nazionale e globale, all'interno del quale il Parlamento tende a perdere la propria preminenza a vantaggio dell'Esecutivo e di centri decisionali "esterni", non si può prescindere dal considerare la configurazione e il concreto svolgimento di altre funzioni istituzionalmente assegnate alle Camere, che, in un tale scenario, dovrebbero costituire il *core business* dell'attività parlamentare.

Una delle modalità di esercizio della funzione di indirizzo può anzitutto essere rintracciata nella procedura di instaurazione del rapporto fiduciario, il quale connota imprescindibilmente la forma di governo parlamentare. Attraverso la mozione motivata, ciascuna Assemblea è chiamata a contribuire a definire l'indirizzo politico fondato sulle linee programmatiche enucleate dal Governo e illustrate dal Presidente del Consiglio davanti alle Camere. In assenza di una motivazione dell'atto – che non consista nel mero rinvio alle dichiarazioni programmatiche – sarà invece l'Esecutivo a determinare integralmente tale indirizzo, cui il Parlamento (e, segnatamente, la maggioranza parlamentare) si limiterà a rimettersi, rinunciando a manifestare una volontà politica frutto di un'elaborazione autonoma (per quanto convergente con quella governativa).

Per quanto concerne la funzione di controllo parlamentare sull'operato del Governo, vengono presi in esame i tradizionali strumenti con cui si svolge l'attività ispettiva e conoscitiva. A fronte di una storica posizione recessiva di tale funzione, nel

corso degli anni si è tentata una rivitalizzazione degli istituti delle interrogazioni e delle interpellanze, il cui utilizzo da parte dei singoli parlamentari è cresciuto vertiginosamente a partire dalla metà degli anni '90. Per valutarne l'effettivo "rendimento", se ne esaminano per grandi linee gli obiettivi perseguiti, la fisionomia degli atti, il tasso di risposta da parte del Governo e le criticità che emerge dall'utilizzo di tali strumenti e che si riflette sull'assetto e sugli equilibri istituzionali.

Una significativa incidenza sull'esercizio delle funzioni ispettive e di indirizzo è ricoperta dal giudizio di ammissibilità dei relativi atti parlamentari, come disciplinato da sintetiche disposizioni regolamentari, integrate e razionalizzate dalle indicazioni fornite dai Presidenti di Assemblea in lettere, circolari e direttive stratificatesi nel tempo. Alla luce di queste, si possono individuare i parametri e i margini di discrezionalità a disposizione degli stessi Presidenti nell'esercizio di tale vaglio. Stante la naturale politicità di tali atti e, in particolare, del loro contenuto, non sono mancati casi in cui, proprio in punto di ammissibilità, sono state sollevate polemiche sulla decisione presidenziale.

In sede di conclusioni, a bilancio complessivo della trattazione, si tenterà di tracciare le più significative tendenze emergenti dall'"utilizzo" delle regole parlamentari, rassegnando alcuni spunti rimediali finalizzati a riportare sugli opportuni "binari" della legittimità costituzionale alcune deviazioni che appaiono non pienamente sostenibili. Il «buon andamento» dei lavori parlamentari e lo svolgimento delle funzioni attribuite al Parlamento, infatti, non può che passare per il rispetto dei principi costituzionali, anzitutto a tutela dei singoli parlamentari, delle minoranze e dei diritti dei terzi (potenzialmente incisi dall'applicazione delle regole "interne"), non potendo certo arrestarsi alla tutela degli interessi – pur sempre meritevoli di garanzie – connessi all'"efficienza" parlamentare, ossia alla capacità e alla tempestività decisionale delle stesse Assemblee.

CAPITOLO I

I PECULIARI CARATTERI DI UNA DISCIPLINA A CAVALLO TRA GIURIDICITÀ E POLITICITÀ

1. La natura del diritto parlamentare tra politicITÀ, autonomia e flessibilità

All'interno dell'ordinamento giuridico e delle sue diverse branche – e, più specificamente, nell'ambito del diritto pubblico – il diritto parlamentare si è da sempre contraddistinto per i suoi caratteri, riflessi nella peculiare gerarchia delle sue fonti. L'alto tasso di politicITÀ che connota la “vita” (ossia, tutto ciò che accade all'interno) delle Assemblee parlamentari, determinato dalle particolari esigenze delle forze politiche che in tali consessi rappresentativi operano, condiziona inevitabilmente la fase di ricerca e di interpretazione delle regole da applicare al caso concreto. Se da una parte non può non avvertirsi la «necessità di predeterminare i modi di funzionamento delle Camere», attraverso la predisposizione di un *corpus* di norme scritte, dall'altra dovrà tenersi conto dell'«esigenza di dare spazio alle valutazioni dei soggetti che ne fanno parte, allo scopo di ottenere una regolamentazione che imponga vincoli al gioco politico ma al tempo stesso si adatti alle sue mutevoli necessità»¹.

Prima di descriverne la natura e i caratteri, occorre individuare l'oggetto di cui si occupa il diritto parlamentare e delimitarne l'ambito. Con riferimento alla prima esigenza, il pensiero corre alla fortunata definizione di Vincenzo Miceli, secondo cui per diritto parlamentare si deve intendere «il complesso dei rapporti politico-giuridici, che si sviluppano all'interno di un'Assemblea politica, o fra le Assemblee politiche esistenti in uno Stato, fra di esse e gli altri pubblici poteri; quindi le norme che definiscono e regolano tali rapporti, nonché la scienza che li studia»². Tale definizione ha il pregio di tenere assieme la dimensione normativa di quella che, ad ogni buon conto, costituisce una branca del diritto, con l'elemento politico – preponderante ed immancabile nell'ambito di operatività delle Assemblee rappresentative (non solo statali³) – che «penetra in quasi tutti i rapporti giuridici di questa categoria e li vivifica, li governa, li trasforma in vario senso, rende possibile o impossibile l'applicazione delle norme, che devono regolarli; e

¹ M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 639.

² Quella di V. MICELI, *Principi di diritto parlamentare*, in *Enc. giur. it.*, IV ed., Milano, Società editrice Libreria, 1910, 429, di frequente ripresa da molti studiosi ancora oggi, è una delle prime definizioni di “diritto parlamentare” che si rintracciano in letteratura.

³ Si è parlato anche di «diritto parlamentare regionale», con riferimento alla sotto-branca del diritto regionale che si occupa dello studio delle norme che regolano l'organizzazione e il funzionamento dei Consigli regionali: cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, 22-25, che fanno risalire l'espressione a F. MOHRHOFF, *Diritto costituzionale e parlamentare regionale*, Roma, Colombo, 1965.

in certi casi riesce talmente a fondersi con l'elemento giuridico, da rendere impossibile una recisa separazione tra i due elementi»⁴. Il combinarsi di essi, dando vita ad alcune «irregolarità»⁵ (rispetto ai paradigmi tradizionali delle fonti del diritto), costituisce la cifra caratteristica di un settore la cui cogenza è stata per lungo tempo messa in discussione da una parte consistente della dottrina⁶.

La seconda esigenza preliminare, riguardante la delimitazione dell'ambito proprio del diritto parlamentare, vede contrapporsi due concezioni: a) una materiale – che qui si condivide e nella cui prospettiva si svilupperà la trattazione – secondo la quale in esso rientrano tutte le norme applicabili alle assemblee parlamentari, a prescindere dal loro rango nel sistema delle fonti⁷; b) una formale che, valorizzando i caratteri dell'autonomia del Parlamento e della politicità dell'applicazione delle sue norme, ne circoscrive il perimetro alle sole regole auto-prodotte dalle Assemblee parlamentari⁸.

A tale questione si riconnette quella dell'appartenenza (o, quantomeno, della riconducibilità) del diritto parlamentare al diritto costituzionale, ovvero della sua autonomia all'interno del vasto campo delle discipline giuspubblicistiche⁹. In una prima fase, a partire dalla nascita delle Assemblee elettive, il diritto parlamentare era caratterizzato dallo studio delle organizzazioni del potere politico e da una particolare attenzione per la raccolta di usi e prassi parlamentari, mentre il diritto costituzionale

⁴ Come aveva evidenziato, già al tempo, sempre V. MICELI, *Per una cattedra di diritto parlamentare*, in *Roma. Rivista di politica parlamentare*, n. 32, 1898, 748.

⁵ Termine ampiamente utilizzato da R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare: politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, FrancoAngeli, 2015, spec. 65 ss. e *passim*, che definisce i caratteri del diritto parlamentare, peculiari e "insoliti" rispetto a quelli che connotano le altre branche del diritto, comprese le discipline pubblicistiche di cui pure fa parte.

⁶ Ancora oggi, come annotano, tra gli altri, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2018, 18, non si dà per pacifica la cogenza delle fonti del diritto parlamentare.

⁷ È la tesi di gran lunga più accolta in dottrina: v., tra tutti, A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, 38 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 13 ss.; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 3 ss.; A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, FrancoAngeli, 2019, 34 ss.

⁸ Di questo avviso T. MARTINES, G. SILVESTRI, *Le fonti del diritto parlamentare*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, spec. 37-38, la cui interpretazione restrittiva si fonda sull'esclusiva considerazione dell'attribuzione costituzionale di autonomia normativa alle Camere, ai sensi dell'art. 64, primo comma, della Costituzione.

⁹ Questione analizzata, tra gli altri, da G. NEGRI, *Il diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico*, in V. LONGI (a cura di), *Il Regolamento della Camera dei Deputati: storia, istituti, procedure*, Roma, Camera dei deputati, 1968, 3 ss., che in ultima analisi propende per l'impostazione autonomistica, riconoscendo al diritto parlamentare la capacità di influire sulle strutture e sulle funzioni costituzionali dell'intero ordinamento.

veniva affrontato con approccio esegetico, filosofico o sociologico.

In un secondo periodo, coincidente con il finire dell'Ottocento, si assiste invece al tentativo di «minimizzazione» del diritto parlamentare¹⁰: l'impostazione dogmatica positivista e formalista, impegnata a depurare il diritto costituzionale da profili ed apporti extra-giuridici (filosofici, politologici, sociologici)¹¹, si poneva in assoluto contrasto con una disciplina in cui diritto e politica si amalgamavano, dando vita a quelle «irregolarità» che si sono poc'anzi menzionate. Il diritto parlamentare, in questa fase, restò quindi prevalentemente appannaggio di funzionari parlamentari che tentarono di affermare un metodo di studio tale da elevarlo a disciplina autonoma. Detta pregiudiziale non venne meno fino al primo periodo dall'affermazione dello Stato costituzionale, quando – tra gli anni '50 e '60 – cominciò ad affermarsi un diverso atteggiamento nei confronti del diritto parlamentare e un rinnovato rapporto tra questo e gli studi di diritto costituzionale, nel cui ambito si ritiene – anche in questa sede – si collochi pienamente¹².

1.1. L'evoluzione storica dei caratteri del “diritto parlamentare classico”

Nel passare in rassegna le declinazioni, nell'ordinamento italiano, del rapporto tra diritto parlamentare e diritto costituzionale che sono state prospettate, occorre prestare attenzione alla dimensione storico-giuridica entro cui si collocano le tali riflessioni teoriche non prive di ricadute concrete¹³.

Nell'ambito del c.d. diritto parlamentare classico, caratterizzante lo Stato liberale, i paradigmi che fondavano il diritto parlamentare erano l'autonomia, la flessibilità, il cosmopolitismo, l'ultrattività e la discontinuità¹⁴.

¹⁰ Così la definisce R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 45.

¹¹ Dottrina che in Italia ha tra i suoi maggiori esponenti V.E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico* (1889), in ID. *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, Giuffrè, 1954, 6 ss., che non celava la sua preoccupazione per la «straordinaria confusione del criterio giuridico col sociale». Cfr. P. RIDOLA, *Gli studi di diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 2001, 1253 ss.

¹² Cfr. S. TOSI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze, Facoltà di Scienze politiche Cesare Alfieri dell'Università, 1962, a cui questa nuova impostazione deve molto. Nota è la sua definizione di diritto parlamentare quale «clinica del diritto costituzionale», che ne evidenzia il rapporto di stretta connessione.

¹³ La seguente ricostruzione diacronica è tratta da R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 44-49.

¹⁴ Caratteri che, a ben guardare, fatta eccezione per la discontinuità, connotano ancora oggi

Il principio di autonomia, espressione della coincidenza tra chi produce una norma e chi ne è destinatario, era nato per garantire all'Assemblea rappresentativa di una società monoclasse – quella borghese – l'indipendenza dall'Esecutivo monarchico. Per quanto non si trattasse ancora di un'autonomia normativa “piena”, essendo limitata ad «una *summa* di principi tecnico-razionali e dalla sedimentazione spontanea di regole maturate nella sfera di libertà lasciata dagli altri poteri dello stato»¹⁵, si era comunque in presenza di un'eccezione al tradizionale paradigma dell'eteronomia delle norme giuridiche, valido per tutti gli altri settori del diritto. Nel prosieguo della trattazione si affronteranno gli sviluppi di questo carattere, che ancora oggi – sebbene secondo concezioni differenti, derivanti, tra l'altro, dall'affermarsi di costituzioni rigide – contraddistingue il diritto parlamentare italiano e quello delle maggior parte degli Stati contemporanei.

Dal principio di autonomia discendono alcuni degli altri caratteri sopra menzionati. Anzitutto, quello della flessibilità o elasticità (da taluni definita anche disponibilità¹⁶), che costituisce eccezione al principio di cogenza (o precettività) della norma, il quale prescinde dal consenso che i consociati – cui è rivolta – esprimono nei confronti di essa. Diversamente, in virtù della matrice storica di natura contrattualistica del diritto parlamentare¹⁷, le Camere hanno fin da allora riconosciuto in capo a sé la legittimazione a derogare alle norme da loro stesse prodotte, purché in presenza di un consenso unanime dei propri membri (*nemine contradicente*).

I caratteri della discontinuità e dell'ultrattività, anch'essi derivanti dall'autonomia normativa del Parlamento, debbono essere affrontati congiuntamente¹⁸. Se, infatti, al termine di ogni legislatura il regolamento interno cessava di avere efficacia, consentendo

l'ordinamento parlamentare italiano. Per una loro analisi più approfondita, cfr. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, 8 ss.; R. IBRIDO, *Prima “legge” del diritto parlamentare: l'adattamento. A proposito delle modalità di coesistenza fra Regolamenti delle Camere e fonti non scritte*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2018, 5 ss.

¹⁵ R. IBRIDO, *Prima “legge” del diritto parlamentare: l'adattamento*, cit., 6.

¹⁶ Mentre M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 8 ss., utilizza alternativamente le espressioni di “elasticità” e “flessibilità”, R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., *passim*, preferisce impiegare, a tal proposito, l'etichetta di “disponibilità”, rifacendosi agli autori (Rescigno, Negri, Manzella) che hanno ammesso la derogabilità – pur sempre nel rispetto delle disposizioni di rango costituzionale – delle norme scritte del diritto delle Assemblies, sulla base di una consuetudine costituzionale.

¹⁷ Secondo questa visione i deputati erano assimilati «ai membri di una società o corporazione i quali si apprestavano a stipulare un patto valido solo per i contraenti» (R. IBRIDO, *Prima “legge” del diritto parlamentare: l'adattamento*, cit., 8).

¹⁸ Circa tali principi, v. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 9 ss.

pertanto alle Camere rinnovate di dotarsi di un nuovo *corpus* normativo interno, queste ultime, nella prassi, facevano proprio il regolamento vigente nella legislatura precedente, che aveva dato buona prova di funzionamento e su cui si erano formati “precedenti”¹⁹. Al principio di discontinuità, assente dal nostro ordinamento e dalla maggior parte dei sistemi giuridici, si rifanno tutt’oggi le esperienze del *Bundestag* tedesco e della *House of Representatives* statunitense: in entrambi i casi, tuttavia, le nuove Camere tendono a recepire le regole previgenti, apportandovi limitate modifiche²⁰.

Infine, nel paradigma del cosmopolitismo si riflette la tendenza delle Assemblee ad integrare le norme del proprio regolamento attraverso il rinvio al diritto parlamentare straniero²¹, laddove vi siano lacune normative o dubbi circa la soluzione da attribuire ad una determinata questione. Se della tendenza a richiamarsi ad esperienze parlamentari straniere o sovranazionali vi sono scarse tracce – diversamente che all’epoca – nei lavori delle Camere repubblicane, più frequenti sono invece i casi in cui vengono evocate disposizioni o precedenti interpretativi dell’altro ramo del Parlamento²².

¹⁹ Ciò accadeva non solo col fisiologico “cambio” di legislatura per mezzo di consultazioni elettorali, ma altresì a seguito di mutamenti di regime, come evidenzia R. IBRIDO, *Prima “legge” del diritto parlamentare: l’adattamento*, cit., 10.

²⁰ Nell’ordinamento tedesco, il principio in parola è stato affermato – sulla scia della dottrina maggioritaria – dal *Bundesverfassungsgericht*, nella sent. 6 marzo 1952, n. 27, che, nel porre a fondamento del Regolamento l’autonomia parlamentare, sancisce che, sulla scorta del principio costituzionale del rinnovo della rappresentanza popolare, le norme poste dai deputati della legislatura precedente non sono vincolanti per i nuovi eletti. Nel sistema statunitense, invece, sono il *general parliamentary law*, nonché le prassi raccolte nel *Jefferson’s Manual*, a disciplinare la “vita” della Camera bassa in attesa dell’approvazione delle nuove *Rules*. Sul tema, a livello comparato, v. S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano comparato (Stati Uniti, Germania federale, Italia)*, Padova, Cedam, 1979, 74 ss.

²¹ In particolare, era tradizione richiamarsi alle prassi parlamentari inglesi. Cfr. F. MOHRHOFF, *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Bardi, 1948, 18; V. MICELI, *Principi di diritto parlamentare*, cit., 8 ss., secondo il quale, «la migliore interpretazione» del “proprio” diritto parlamentare occorre va ricercata negli altri ordinamenti liberali, 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».

²² Per alcuni esempi di riferimenti comparatistici alle esperienze parlamentari straniere, sovranazionali e interne (dell’altra Camera), v. rispettivamente le note 35, 36 e 37 del contributo di R. IBRIDO, *Prima “legge” del diritto parlamentare: l’adattamento*, cit., 11-12, secondo cui «queste tecniche destrutturate di etero-integrazione sembrano trovare la propria ragion d’essere innanzitutto nell’esistenza di un nucleo duro di regole di diritto parlamentare, intrinsecamente sussidiario e per lo più strutturato per principi, il quale affonda le proprie radici in criteri aprioristici di coerenza e razionalità».

1.2. Le “irregolarità” del diritto parlamentare nel quadro dell’attuale ordinamento costituzionale

L’evoluzione del ramo del diritto pubblico di cui ci si sta occupando – come già affermato – si caratterizza per una forte integrazione tra l’elemento giuridico e quello politico, «così intimamente connessi che un divorzio concettuale non è neppure lontanamente possibile senza smarrire la visione integrale della materia»²³. Onde evitare che la riflessione e l’approfondimento di questo singolare e mutevole rapporto muova da premesse generiche o approssimative, occorre definire cosa si intenda più propriamente per “politicità”, con riferimento al tema in oggetto.

Due sono le accezioni che in dottrina sono state proposte e che sono strettamente collegate. La prima, piuttosto diffusa e richiamata in letteratura, si fonda sulla «difficoltà di comprimere le fattispecie del diritto parlamentare entro rigide e schematiche categorie giuridiche»²⁴, in quanto all’interno delle Aule parlamentari si verificano fenomeni non strettamente giuridici – bensì politici e sociali – né fonti di rapporti giuridici, ma che talvolta danno vita a «fatti normativi *extra ordinem* capaci di allentare, per così dire, il rapporto tra “essere” e “dover essere”»²⁵. In un altro significato, la politicità riassume quella pluralità di caratteri “irregolari” che – come s’è visto – affondano le radici agli albori dello Stato liberale e che, in parte ancora oggi, pongono problemi di coerenza e di compatibilità con la teoria generale delle fonti e delle norme giuridiche, distinguendo il diritto parlamentare dalle altre discipline pubblicistiche²⁶.

Mentre tra i paradigmi classici già evocati, spicca quello dell’autonomia regolamentare del Parlamento, sorto e sviluppatosi quale prerogativa (se non vero e proprio privilegio) riconosciuta alle Camere non in virtù di un’espressa attribuzione

²³ Come afferma F. MOHRHOFF, *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, cit., 5, secondo cui l’elemento giuridico «risulta dalla sua stessa denominazione» e il carattere politico attiene «principalmente alla sostanza della materia», senza dimenticarne l’«aspetto strumentale, della ricerca e dell’analisi degli istituti, nonché della loro valutazione» (ID., *Il diritto parlamentare. Introduzione ad uno studio sistematico e comparativo*, Roma, Edizioni del Tritone, 1969, 110).

²⁴ R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 66.

²⁵ Così F. FABRIZI, *Precedente giudiziale, giudicato sostanziale “esterno”, precedente parlamentare: profili di un possibile confronto*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, funzioni e apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1998, 237, cui si rinvia circa tale posizione.

²⁶ V., su tale accezione, M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 8 ss., secondo cui i caratteri del diritto parlamentare classico prima descritti (l’autonomia, la flessibilità, la discontinuità, l’ultrattività, il cosmopolitismo) incrinavano i principi di unità e coerenza dell’ordinamento giuridico.

normativa, bensì implicitamente, alla luce della particolare posizione di queste all'interno dell'ordinamento²⁷, con l'avvento delle costituzioni rigide si è avvertita la necessità di circoscrivere l'autonomia – pur sempre garantita alle Camere – all'interno di un quadro di disposizioni (inderogabili) di diritto parlamentare poste dalla stessa carta costituzionale.

Differenti sono gli atteggiamenti degli ordinamenti contemporanei con riguardo al carattere (tendenzialmente) autonomo del diritto parlamentare, nel cui ambito – giova ribadirlo – vi è identità tra chi produce la norma e chi ad essa è soggetto. A fronte di sistemi incentrati sul ruolo di primo piano di consuetudini e convenzioni – che pertanto concedono ampi margini di autonomia alle Assemblee stesse – ve ne sono altri in cui si assiste alla tendenza a positivizzare le regole parlamentari in fonti di rango super-primario (fonti costituzionali o leggi organiche), privilegiando così le esigenze di stabilità a discapito dell'autonomia dell'organo²⁸. Un modello intermedio tra questi due “estremi” è rappresentato da quegli ordinamenti (quale quello italiano) in cui le regole parlamentari – o comunque la parte più consistente di queste – sono codificate in un regolamento autonomo di cui si dota ciascuna Assemblea²⁹: in questo modo, l'esigenza di stabilizzazione si contempera con quella di produrre e applicare norme non scritte che vanno ad affiancarsi al diritto positivo, in una “saldatura” tra la «funzione interpretativo-applicativa» e quella «(auto)normativa»³⁰.

Il venir meno del paradigma dell'eteronomia è stato messo criticamente in

²⁷ Nell'esperienza italiana, tale prerogativa è stata positivizzata, una prima volta, all'art. 61 dello Statuto albertino, ai sensi del quale «Così il Senato, come la Camera dei Deputati, determina, per mezzo d'un suo Regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni». V., sul punto, F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Potestà regolamentare delle due Camere*, in ID. (a cura di), *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Torino, Unione tipografico-editrice, 1909, 217 ss.

²⁸ Mentre esempio paradigmatico del primo modello è il Regno Unito, il secondo orientamento si può ascrivere alla Francia che, oltre ad aver inserito un rilevante numero di disposizioni di diritto parlamentare in Costituzione, ha adottato all'uopo anche un'apposita legge organica, lasciando i profili non disciplinati dalle prime due fonti ai regolamenti di ciascuna Camera. Altro esempio di quest'ultimo approccio è rappresentato dall'Austria, dove è previsto che il Regolamento del Consiglio nazionale sia approvato con legge federale, secondo un procedimento aggravato che richiede la stessa maggioranza prescritta per la revisione costituzionale.

²⁹ Oltre all'ordinamento italiano, che attribuisce a ciascuna Camera autonomia normativa all'art. 64, primo comma, Cost., si possono citare i sistemi spagnolo (art. 72, c. 1, *CE*), tedesco (art. 40, c. 1, *GG*), statunitense (art. 1, sect. V.2, *Const.*).

³⁰ Cfr. R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 70-72, che evidenzia la presenza, in questo modello, di «canali di (ri)produzione delle regole di diritto parlamentare più agili rispetto a quelli tipizzati nelle disposizioni concernenti il procedimento di revisione regolamentare».

discussione da una parte della dottrina: se in epoca statutaria detto carattere si basava su una concezione contrattualistica del diritto delle Assemblee rappresentative, secondo cui le norme regolamentari avevano un'efficacia meramente interna, rivolta ai componenti l'istituzione parlamentare³¹, oggi non si può negare che esse esplicano anche effetti esterni, o quantomeno non limitati ai membri delle Camere³². Di ciò occorre tenere debitamente conto nell'affrontare l'argomento in esame.

Un altro carattere "irregolare" del diritto parlamentare, già evocato con riferimento ai paradigmi classici ma ancora valido nel vigente ordinamento, è quello della disponibilità (detta anche flessibilità o elasticità) delle sue norme. Com'è risaputo, nella generalità dei casi le disposizioni non sono derogabili, se ciò non è espressamente consentito dall'ordinamento, in casi o secondo criteri previamente determinati³³. Differentemente, il diritto parlamentare da sempre si contraddistingue per la flessibilità nell'applicazione delle regole di cui le Camere stesse si sono dotate, consentendone la deroga in particolar modo in base alla clausola del *nemine contradicente*.

Tale ultimo istituto, cartina tornasole del legame tra norma giuridica ed elemento politico sul terreno del diritto parlamentare, nel nostro ordinamento non è mai stato positivizzato³⁴. Si è invece sviluppato come «un principio di natura convenzionale-consuetudinario»³⁵, presidiato da due limitazioni sostanziali: in primo luogo, la deroga a

³¹ Cfr. la teoria di S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari* (1906), ora in ID., *Scritti minori*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1950, 213 ss.

³² Si pensi alla disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze di Camera e Senato, al contenzioso elettorale (e ai suoi riflessi sui candidati, non (ancora) eletti), alla disciplina dei concorsi o delle procedure di gara, alle regole dirette al pubblico che assiste ai lavori d'Aula dalle tribune, solo per fare alcuni esempi. Cfr., sui diversi "destinatari" di tali effetti esterni, M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 669-672.

³³ Differente – come segnala R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 78 – è invece il tema della validità della norma, che si pone a monte dell'eventuale deroga di quest'ultima, in quanto per essere derogata una norma dev'essere ritenuta valida; diversamente, dovrà essere disapplicata o impugnata (a seconda del tipo di fonte) perché illegittima.

³⁴ In altri ordinamenti, si è invece provveduto a una sua codificazione all'interno dei regolamenti parlamentari, che hanno così potuto fissare una soglia più bassa rispetto all'unanimità. In tal modo si è comportato il *Bundestag* tedesco che, al § 126 del Regolamento di procedura (rubricato espressamente «Deroghe al presente Regolamento», nella trad. it.), consente la momentanea disapplicazione delle sue norme con il consenso dei due terzi dei presenti, purché ciò non contrasti con le disposizioni della Legge Fondamentale. Anche negli USA siffatte deroghe («*suspension of the rules*») sono autorizzate, alla Camera dei Rappresentanti (art. XV delle *Rules*), con il consenso dei due terzi dei votanti, se presente almeno la maggioranza dei componenti; mentre al Senato (art. V delle *Standing Rules*) senza che sia richiesta una particolare maggioranza, purché la proposta sia messa all'o.d.g. con almeno un giorno di anticipo, ovvero senza preavviso se all'unanimità. Cfr., sul tema, S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità*, cit., 74 ss.

³⁵ R. IBRIDO, *Clausola del nemine contradicente*, in *Rass. parl.*, n. 2, 2011, 370.

disposizioni scritte può avvenire soltanto in presenza di consenso unanime (*rectius*, sulla scorta del nome stesso: se nessuno si oppone) dell'organo cui spetta l'adozione del regolamento, ovverosia l'Assemblea; in secondo luogo, essa opera unicamente con riferimento alle disposizioni dei regolamenti parlamentari, non anche a quelle di rango costituzionale³⁶, né – si ritiene, per conseguenza logico-giuridica – alle disposizioni regolamentari riproduttive di queste ultime³⁷.

Rispetto al carattere flessibile del diritto parlamentare, con particolare riferimento alla clausola in parola, due sono le posizioni che si sono contrapposte in dottrina. Un primo filone sostiene che essa non sia compatibile con i paradigmi caratterizzanti le fonti del diritto pubblico, in quanto, in presenza della previsione costituzionale di un regolamento scritto che alle Camere spetta adottare (*ex art. 64 Cost.*), deroghe alle sue disposizioni sono (costituzionalmente) legittime soltanto se dallo stesso ammesse. Il carattere non scritto della clausola del *nemine contradicente*, pertanto, costituirebbe un forte argomento per mettere in discussione la piena “giuridicità” del diritto parlamentare³⁸. Un secondo indirizzo è portato avanti da quanti sostengono, invece, che detta clausola sia espressione di una consuetudine costituzionale – ossia di una vera e propria fonte del diritto, per quanto fatto (e non atto) normativo³⁹ – che abilita tacitamente le Camere a derogare alle norme auto-prodotte, purché nel rispetto delle disposizioni costituzionali sui procedimenti parlamentari⁴⁰.

³⁶ *Ivi*, 367 ss., ove l'A. distingue il «diritto *delle* assemblee», vale a dire quello «prodotto in piena autonomia ed indipendenza dalle Camere», dal (o, meglio, all'interno del) «diritto *sulle* assemblee», che include anche le norme costituzionali sul parlamento (c.vo testuale).

³⁷ Se così non fosse, la deroga di una norma del Regolamento riproduttiva di una disposizione costituzionale si riverbererebbe in una (inammissibile) deroga alla disposizione costituzionale stessa.

³⁸ Pur aderendo a tale corrente e non ritenendo l'odierna configurazione di tale istituto – nel nostro ordinamento – compatibile con la Costituzione, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2010, 58, non deduce automaticamente la mancanza di “giuridicità” del diritto parlamentare. *Contra*, M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 646, che ha ritenuto i regolamenti atti privi del carattere di fonti del diritto dell'ordinamento generale, in quanto produttivi di soli effetti interni all'Assemblea. Il rischio, tuttavia, che una deroga delle disposizioni regolamentari, con il consenso (benché unanime) dei soli membri delle Camere, possa ledere o pregiudicare la posizioni giuridiche di terzi “esterni” è stato messo in luce da N. LUPO, *Regolamenti parlamentari*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica de il Sole 24 Ore*, vol. XIII, Milano, il Sole 24 Ore, 2007, 214 ss.

³⁹ Cfr., sul piano della teoria delle fonti, N. BOBBIO, *La consuetudine come fatto normativo*, Padova, Cedam, 1942.

⁴⁰ In questo senso, cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 50, che inquadra tra le consuetudini permissive (definite «font[i] di norme attributive di poteri ad esercizio facoltativo») la clausola del *nemine contradicente*, ritenuta tacitamente incorporata nelle stesse norme regolamentari, in quanto «espressione della medesima autonomia da cui promana il regolamento»; G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*,

Benché sia opportuno riconoscersi in quest'ultima tesi, stanti le peculiarità che non possono mancare ad una disciplina che nasce e vive all'interno di assemblee politiche, è indubbio che l'applicazione in concreto della clausola in parola abbia dato luogo a forzature, derivanti dal mancato rispetto delle limitazioni poc'anzi enunciate.

La condizione soggettiva, riguardante l'organo che dà luogo alla pratica derogatoria, viene disattesa ogniqualvolta il *nemine contradicente* trova la sua applicazione in consessi differenti e numericamente più ristretti rispetto all'Aula, quale la Giunta per il Regolamento o la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari (detta anche "Conferenza dei capigruppo" o, ancor più sinteticamente, "la Capigruppo"). In queste sedi – in particolare nella seconda citata, in cui le decisioni sono sovente assunte a maggioranza e i cui i lavori scontano la totale assenza di pubblicità – i «contraddicenti potenziali» (ossia tutti i deputati o senatori che non ne fanno parte) sono privati dalla facoltà di manifestare il proprio dissenso⁴¹. Tuttavia, sembra si sia ormai formata una prassi consolidata circa l'utilizzo di tale strumento di flessibilità anche presso detto organo⁴².

A ciò si aggiungano i casi di trasgressione del *quorum* dell'unanimità, richiesta dalla clausola per la deroga alle disposizioni regolamentari⁴³. Sebbene non si tratti di una vera e propria violazione del requisito "numerico", potrebbe creare un pericoloso precedente l'affermazione di carattere generale – ancorché riferita, nel caso specifico, alla

Padova, Cedam, 1972, 156, il quale esalta il carattere disponibile del diritto parlamentare, quale «strumento al servizio dell'agire umano e quindi non feticcio cui inchinarsi formalisticamente (*summus ius summa iniuria*) ma ausilio pratico la cui utilità può essere valutata caso per caso».

⁴¹ C. DECARO, *La struttura delle Camere*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, 112.

⁴² Come sostiene criticamente C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2008, 758, facendo notare che in tale sede ristretta, stante anche la "segretezza" dei lavori, non è possibile presumere il consenso delle minoranze.

⁴³ R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 85-87, riporta due circostanze, verificatesi in Giunta per il Regolamento della Camera, in cui la deroga alle disposizioni scritte è avvenuta solo a maggioranza (seppure ampia). Il primo caso si riferisce al parere del 6 ottobre 2009 («Parere su questioni concernenti il Comitato per la legislazione»), che ha confermato i criteri stabiliti dal precedente parere del 16 ottobre 2001, con cui la Giunta ha aumentato a dieci mesi la durata del mandato del Presidente del Comitato per la legislazione. La conferma della deroga all'art. 16-bis, c. 2, R.C., che dispone la rotazione semestrale della Presidenza, è avvenuta pur con la posizione contraria dell'unico partito escluso – in base a tale "nuova regola" – dall'accesso al turno di Presidenza. Il secondo precedente concerne l'approvazione del Protocollo sperimentale (predisposto dagli Uffici di presidenza delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato e contenente le norme di prima applicazione, in attesa dell'introduzione di una specifica disciplina regolamentare) per l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, avvenuta con il dissenso dell'on. Toninelli (M5S) durante la seduta del 21 novembre 2013 della Giunta.

disciplina delle iscrizioni a parlare sul complesso degli emendamenti – del Presidente della Camera, on. Gianfranco Fini, in base a cui, «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*», prefigurando l'eventuale “sospensione” di una norma scritta anche con la (benché risicata) contrarietà di taluno⁴⁴.

Sotto il profilo della violazione delle disposizioni costituzionali, invece, si possono citare – a fini meramente esemplificativi – la costante e discussa prassi della “legislazione per maxi-emendamenti”, anzitutto con riferimento alla compressione delle prerogative dei singoli parlamentari, nonché il “principio” di prevalenza del calendario sull'ordine del giorno, laddove esso incida sulle funzioni istruttorie delle commissioni permanenti⁴⁵.

In tali casi, in cui non sono rispettate le condizioni in presenza delle quali si può rettamente parlare di consuetudine derogatoria, non ha luogo l'applicazione di una diversa regola non scritta: al contrario, la mancata applicazione di siffatta consuetudine produce una violazione del regolamento; violazione che dà vita a un precedente, talvolta richiamato e reiterato nel tempo tanto da divenire una prassi ordinaria. Ciononostante, la scorretta applicazione della clausola del *nemine contradicente* – o, per meglio dire, il mancato rispetto delle condizioni dalla stessa richieste – nei casi di cui sopra e in eventuali altri, non si ritiene abbia determinato una modifica della consuetudine costituzionale su cui si fonda⁴⁶, bensì una sua violazione. Diversamente, ciò costituirebbe il (pericoloso) venir meno di una importante garanzia – il requisito dell'unanimità combinato con quello dell'applicazione nella sede maggiormente rappresentativa, ossia l'Assemblea – per le minoranze parlamentari e pure per i singoli eletti⁴⁷.

Un altro profilo in cui trova espressione il carattere flessibile del diritto

⁴⁴ Si v. Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XVI Legislatura, seduta n. 376, 30 settembre 2010, 19 (nella cit., c.vo non testuale). Si potrebbe, tuttavia, discutere se l'interpretazione presidenziale della clausola in oggetto non faccia riferimento a una concezione (letterale) del “*nemine contradicente*”, secondo cui non è necessaria l'unanimità del consenso ma è sufficiente l'assenza di posizioni dichiaratamente contrarie. Nel qual caso, la deroga opererebbe anche in presenza di “astensioni”.

⁴⁵ Questioni che saranno affrontate *infra*, cap. III.

⁴⁶ Di questo parere anche R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 87.

⁴⁷ Cfr. C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata*, cit., 757 ss., che, rilevate tali criticità, auspica il ritorno ad un rigoroso rispetto della clausola.

parlamentare è la sua funzione sperimentale, richiesta dalla finalità “pratica” di adattarsi alle sempre diverse e mutevoli circostanze politico-parlamentari che si presentano nella vita dell’Assemblea⁴⁸. Da tale funzione dipende, a sua volta, la diversa percezione che della obbligatorietà delle disposizioni regolamentari hanno tanto gli interpreti (“interni” o “esterni” alle Camere) quanto i loro destinatari: alcune, quali quelle che «codificano una consuetudine che si è già formata», sono riconosciute come «più resistenti, con una base più forte» rispetto ad «altre più opzionali, di carattere strumentale», pur essendo tutte dotate della medesima forza giuridica⁴⁹. La collocazione di una norma regolamentare all’interno della prima ovvero della seconda delle categorie menzionate dipenderà dalla sua capacità di trovare “obbedienza” (ossia concreta «sperimentazione in sede applicativa»⁵⁰) e, conseguentemente, di condizionare il comportamento degli organi parlamentari cui si rivolge. Tale peculiarità del diritto parlamentare, assieme alle altre che si sono esaminate o che si esamineranno, ha portato taluni a ritenere che si sia in presenza di un ribaltamento dei canoni tradizionali della teoria delle fonti e, in particolare, degli atti normativi⁵¹.

Un ultimo carattere peculiare del diritto parlamentare riposa sul fenomeno di emancipazione dai processi di scrittura o di inversione della funzione di questi⁵²,

⁴⁸ Cfr. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 9, la quale parla di regole «soggette ad una continua verifica» che si affermano «stabilmente solo dopo la formazione di una prassi costante».

⁴⁹ Così L. ELIA, *Consuetudini costituzionali e regolamenti parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *I Regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, *Giornale di storia costituzionale*, n. 15, 2008, 158. Cfr. anche V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., spec. 6-7.

⁵⁰ R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 84.

⁵¹ M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 676, ha ritenuto fondate le tesi che attribuiscono «carattere “sperimentale”» ovvero fondamento convenzionale al Regolamento, le cui disposizioni si differenziano, in quanto a cogenza, sulla base delle «valutazioni delle forze politiche, le quali di fatto finiscono con l’attribuire alle varie norme regolamentari un carattere più o meno vincolante», senza che si possa tuttavia indicare un vero e proprio «criterio di differenziazione che non si risolve nel mero convincimento soggettivo dei membri dell’Assemblea».

⁵² R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare*, cit., spec. 95 ss., che lo definisce anche come «retrocessione del momento della scrittura», descrivendone la radicale opposizione ai dogmi del giuspositivismo volontaristico. Alcuni autori, con riferimento a tale profilo, hanno mostrato preoccupazione per il rischio di “sconvolgimento” dell’ordinario (o ordinato) funzionamento del sistema delle fonti e, dunque, dell’intero ordinamento giuridico: cfr., in particolare, D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2007, 543, che ha parlato di «tirannia del precedente», e C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata*, cit., 741 ss., che – come si può rilevare già dal titolo del contributo – ha ricostruito il sistema delle fonti come una «piramide rovesciata», il cui vertice sarebbe occupato dalle molte “fonti” non scritte.

rilevabile in due direzioni: in primo luogo, non si può fare a meno di notare la cospicua mole – per numero e per *species* – di fonti non scritte, che permea tale settore molto più che altri; in secondo luogo, tale fenomeno risponde ad esigenze di stabilizzazione e di maggior legittimazione delle regole venutesi a creare a livello informale e che già hanno trovato applicazione, dimostrando un buon “rendimento” nella pratica. L’inversione della dinamica del rapporto tra diritto scritto e diritto non scritto è particolarmente significativa se si compara l’ordinamento parlamentare con il diritto costituzionale generalmente inteso (o, secondo una diversa accezione, con gli altri ambiti del diritto costituzionale). Mentre in quest’ultimo la scrittura della norma precede il momento interpretativo e applicativo di ciò che essa intende regolare, nel diritto parlamentare la sua codificazione assume un ruolo di «formalizzazione di una evoluzione già avvenuta nella prassi, che si intende “preservare” quanto più possibile da eventuali ulteriori evoluzioni»⁵³. Più avanti, all’interno dell’ampia categoria del diritto parlamentare non scritto si distinguerà, su un fronte, tra consuetudini e norme prive di natura consuetudinaria e, su un altro, tra ciò che è stato definito «diritto parlamentare spontaneo»⁵⁴ e la prassi parlamentare.

Dai peculiari paradigmi che si sono sinteticamente descritti emerge tutta la natura ambivalente del diritto parlamentare, che oscilla in perpetuo tra i poli del diritto e della politica. Quest’ultima tanto più incide sulle regole parlamentari quanto più determina, mediatamente, mutamenti informali della Costituzione e, nella specie, della forma di governo⁵⁵.

Si tratta di un dualismo, quello tra diritto e politica, che è stato descritto alternativamente in termini di contrapposizione⁵⁶ o di integrazione⁵⁷, a seconda della

⁵³ Così G. PICCIRILLI, *Il “seguito” del precedente da un procedimento all’altro*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, 149, il quale, tuttavia, con ciò non intende negare *tout court* il carattere innovativo (anche marcato) che le novelle regolamentari in varie occasioni (di)mostrano.

⁵⁴ E. SERAFIN, *L’evoluzione del regolamento del Senato come prodotto dell’esperienza*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, Bologna, Il Mulino, 2012, 75.

⁵⁵ Cfr. R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 123 ss., che parla di «relazione di diretta proporzionalità fra “politicalità” delle regole di diritto parlamentare e mutamenti costituzionali informali degli assetti di governo».

⁵⁶ In questo senso, C. MORTATI, *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, 140 ss.; cfr. anche F. PIERANDREI, *La Corte costituzionale e le “modificazioni tacite” della costituzione*, in *Foro Padano*, n. 4, 1951, 185 ss., che fu il primo a parlarne.

⁵⁷ In quest’altro senso, L. PALADIN, *Legittimità e merito delle leggi nel processo costituzionale*, in *Riv. trim. proc. civ.*, 1964, 304 ss.; A. PIZZORUSSO, *Modificazioni tacite di una costituzione rigida*, in F.

lettura che è stata fornita della dialettica tra Costituzione formale e azione delle forze politiche nell'attuazione di quest'ultima, in termini di interpretazione evolutiva ovvero di vere e proprie violazioni⁵⁸. Differenti concezioni che occorre interpretare storicizzandone la portata e indagando i fenomeni politico-parlamentari senza il filtro di tesi precostituite.

Si badi che valorizzare (o, ancor più, esaltare) le “irregolarità” passate in rassegna al punto (o al fine) di mettere in discussione la stessa cogenza del diritto parlamentare – fosse anche per il nobile intento di preservare i tradizionali paradigmi normativi del diritto costituzionale – rischia di sottrarre le regole di organizzazione e funzionamento delle Camere ai canoni interpretativi e applicativi discendenti dal principio di legalità (costituzionale), per lasciarle nella piena e incondizionata disponibilità degli attori politici⁵⁹, in particolare delle forze di maggioranza. Il diritto parlamentare, infatti, nasce tanto per la necessità di consentire alle maggioranze «di poter far valere la loro momentanea supremazia numerica in Assemblea e nelle Commissioni», quanto, parimenti, per la speculare esigenza di non marginalizzare le minoranze, in modo tale da consentire loro di esercitare le proprie prerogative – legislative, di controllo, ispettive, conoscitive – anche al fine di costruire un'alternativa e diventare, a propria volta, maggioranza⁶⁰. Nel perseguimento di siffatte esigenze, di cui la seconda non può ritenersi subordinata alla prima, sta la comunanza del diritto parlamentare con il diritto costituzionale, quale «limite all'azione dei detentori del potere *pro tempore*»⁶¹, e dal quale

FERNÁNDEZ SEGADO (a cura di), *The Spanish Constitution in the European constitutional context*, Madrid, Dykinson, 2003, 805 ss. Tale orientamento è stato sposato anche da autorevole dottrina operativa: cfr. E. SERAFIN, *L'evoluzione del Regolamento del Senato*, cit., 78, che ritiene fisiologici i mutamenti costituzionali informali, dovuti al «processo di giuridificazione della mutevolezza dei comportamenti» delle forze politiche di cui si fa carico il diritto parlamentare.

⁵⁸ A tal proposito S. TOSI, *Le modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959, 3-6, sostenendo che non si possa parlare propriamente di “modificazioni tacite” in vigenza di costituzione rigida, distingue tra modificazioni tacite *della* costituzione (indeterminate nei «prodotti della interpretazione evolutiva della costituzione») e modificazioni tacite *alla* costituzione (ossia quelle che non possono che definirsi «violazioni costituzionali»).

⁵⁹ Si concorda con l'opinione di R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 67, che ravvede nelle tesi dottrinali che tendono a esaltare i paradigmi espressione della politicità del diritto parlamentare il rischio di «degradare le regole di auto-organizzazione delle Camere a meri accordi convenzionali [...] la cui applicazione sarebbe rimessa, in ultima istanza, all'attività di arbitrato politico svolta dal Presidente di Assemblea».

⁶⁰ Cfr. D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo*, cit., 533.

⁶¹ *Ivi*, 534. Secondo l'A., anche il parlamentarismo, al pari del costituzionalismo, si propone di “catturare” il potere per porre un limite al suo esercizio, oltre che per «sottrarlo dalle sfuggenti e molteplici sedi in cui esso si disperde e si frammenta».

si ritiene pertanto non possa essere disancorato⁶².

2. Costituzione e fondamento costituzionale delle regole parlamentari

2.1. La cornice costituzionale: il minimo inderogabile

Nella ricostruzione del sistema delle fonti del diritto parlamentare, in senso ampio considerate, si deve necessariamente partire dal quadro costituzionale, consistente nelle disposizioni inderogabili – stante la posizione gerarchica della fonte da cui promanano – cui tutte le altre norme devono conformarsi. Già al primo articolo, la Costituzione italiana esprime due principi che orientano e limitano l'attività politica svolta dalle Assemblee rappresentative: il principio del pluralismo degli organi costituzionali e il principio del “giusto procedimento” secondo cui deve svolgersi l'esercizio della sovranità popolare. Ai sensi del loro combinato disposto, infatti, tenuto conto dell'assetto ordinamentale entro cui sono ripartiti i poteri dello Stato, le Camere debbono “incanalare” la politicità in esse connaturata all'interno di forme e procedimenti decisionali stabiliti dalla Costituzione e dalla particolare fonte (i regolamenti parlamentari) cui essa rinvia, al fine di tutelare le reciproche posizioni della maggioranza e delle minoranze⁶³.

Le norme costituzionali che riguardano il Parlamento sono contenute nella Parte

⁶² Cfr. S. LABRIOLA, *Il diritto parlamentare nel sistema del diritto pubblico*, in *Rass. parl.*, n. 2, 2000, spec. 343, il quale, ritenendo l'ordinamento parlamentare parte essenziale di quello costituzionale – «poiché in esso vengono regolati poteri e funzioni, espressione diretta dell'esercizio della sovranità popolare» – include le sue fonti tra quelle costituzionali e, in particolare, i Regolamenti delle Camere tra le «fonti materialmente costituzionali». In tal senso, anche A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., spec. 40, che ne rinviene il fondamento nella distinzione tra «maggioranza regolamentare» e «maggioranza legislativa», richieste per l'approvazione dei rispettivi atti; L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2018, 42, che ritiene tale appartenenza dell'ordinamento parlamentare a quello costituzionale sia formale, «alla luce delle plurime disposizioni delle Camere recate dalla Costituzione stessa», sia materiale, «per tutte quelle norme contenute nei regolamenti parlamentari, che si presentano come fonti integrative della Costituzione stessa».

⁶³ Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 35-36, il quale, parlando di «“procedimentalizzazione” della politica», ossia del «“concorso” politico in atto nella società» e che il Parlamento «per il tramite dei meccanismi elettorali riproduce nel suo seno», ravvisa nella violazione delle norme procedimentali «il sintomo di attentato a tali posizioni per eccesso di potere o cattivo uso del potere» riconosciuto al Parlamento stesso.

II della Carta, prevalentemente (ma non solo) al suo Titolo I. Esse possono essere suddivise in tre categorie, a seconda della funzione che svolgono, vale a dire che siano: a) fonti organizzative, che attengono dunque al profilo strutturale; b) fonti attributive di funzioni, che interessano quindi il profilo funzionale; c) fonti di diretta disciplina dei procedimenti⁶⁴. Alla prima categoria appartengono le disposizioni della Sezione I («Le Camere») del menzionato Titolo, che disciplinano la composizione (art. 55), la modalità di formazione (artt. 56-61), la convocazione (art. 62) e l'organizzazione interna dei due rami del Parlamento (artt. 63 e 64) e lo *status* e le guarentigie dei parlamentari (artt. 65-69). Della seconda categoria fanno parte le disposizioni che concernono la funzione legislativa (artt. 70 e 117), la funzione di indirizzo (art. 94), la funzione ispettiva (art. 82), la funzione di garanzia costituzionale nei confronti del Presidente della Repubblica (art. 90), del Presidente del Consiglio e dei Ministri (art. 96), la funzione di coordinamento costituzionale tra Stato e altri enti territoriali (artt. 119 e 126). Alla terza categoria si ascrivono tanto le norme sulla produzione giuridica, tra cui quelle sui procedimenti di formazione delle fonti legislative, contenute nella Sezione II del Titolo I (rubricata «La formazione delle leggi»; in particolare artt. 71-81), dei regolamenti parlamentari (art. 64) e delle fonti costituzionali (artt. 138 e 139), quanto le disposizioni sul procedimento fiduciario (art. 94) e sulle inchieste parlamentari (art. 82)⁶⁵. A quelle contenute nella Carta si affiancano altre disposizioni di rango super-primario, previste da leggi costituzionali, quali – a titolo esemplificativo – la n. 1 del 1989 sui procedimenti penali contro i membri del Governo, la n. 3 del 2001 che ha modificato profondamente il Titolo V della Parte II della Costituzione e la n. 1 del 2012 che ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione.

⁶⁴ La tripartizione riprende, in parte, quella proposta da A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 38-39. Sul punto, cfr. anche L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 49-53; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 28-29; T. MARTINES, G. SILVESTRI, *La posizione e il ruolo del Parlamento nel sistema politico-costituzionale*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, cit., 1-8, sebbene questi ultimi autori ritengano che le fonti costituzionali non rientrino a comporre il diritto parlamentare in senso stretto.

⁶⁵ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 28-29, menzionano altresì una serie di altre disposizioni costituzionali aventi attinenza con il ruolo e le funzioni del Parlamento, tra cui quelle che disciplinano il rapporto di rappresentanza politica (artt. 1, 48 e 49), il diritto dei cittadini di rivolgere petizioni alle Camere (art. 50), le attribuzioni presidenziali che involgono le Assemblee parlamentari (i poteri di inviare messaggi, di indire le elezioni e fissare la prima seduta delle nuove Camere, di promulgare le leggi, di cui all'art. 87, e di sciogliere anticipatamente le Camere, di cui all'art. 88), l'elezione di componenti di organi costituzionali (artt. 104 e 135).

Per quanto l'art. 64 Cost. ponga una riserva alla fonte regolamentare, che costituisce un regime di separazione di competenze nei confronti delle (altre) fonti primarie, alle quali è precluso disciplinare attività e articolazioni interne delle Assemblies⁶⁶, vi sono alcune leggi ordinarie che interessano il diritto parlamentare e che danno vita a un «intarsio» con i regolamenti⁶⁷. Esse, perlopiù, attengono a un momento prodromico alla formazione delle Camere ovvero si pongono come presupposto di procedimenti previsti dai regolamenti parlamentari: si pensi alle leggi elettorali; a quelle che individuano i casi di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità; alla legge che determina le indennità spettanti ai membri del Parlamento; alle leggi che istituiscono organi bicamerali (quali alcune Commissioni speciali). Altre leggi ordinarie hanno invece costituito il modello cui si sono ispirati i regolamenti delle Camere per disciplinare alcune procedure interne⁶⁸.

2.2. Il potere(-dovere) di autonormazione delle Camere: l'attuazione dell'art. 64 Cost. e le riforme regolamentari nei momenti di "svolta" del sistema istituzionale

La principale fonte del diritto parlamentare è rappresentata dal regolamento, espressione dell'autonomia normativa riconosciuta a ciascuna Camera, di cui si è già trattato con riferimento ai caratteri di questa branca del diritto pubblico. In un ordinamento costituzionale – in particolare a costituzione rigida – tale autonomia parlamentare non può che essere esercitata nel quadro di attribuzioni delineato dalla Carta costituzionale (e dalle altre fonti costituzionali), che costituisce una essenziale limitazione all'«auto-attribuzione» di funzioni diverse. Tale limitazione risiede in primo luogo

⁶⁶ Come affermato dalla Corte costituzionale, in sent. n. 78 del 1984, «i regolamenti parlamentari, in quanto diretto svolgimento della Costituzione, sono esercizio di una competenza sottratta alla legge ordinaria».

⁶⁷ Sull'«integrazione» (o «intarsio», per citare A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 46-49) tra fra siffatti tipi di fonti, v. S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999, 102 ss.

⁶⁸ Si pensi alla creazione della «sessione di bilancio» (artt. 118-*bis* ss. R.C.; artt. 125 ss. R.S.), modellata sulla disciplina dei procedimenti governativi in materia di bilancio e di legge finanziaria, di cui alla legge n. 468 del 1978 (modificata più volte, da ultimo dalla legge n. 163 del 2016), ma anche all'introduzione della «sessione comunitaria» (art. 126-*ter* R.C.), in seguito all'approvazione della legge n. 86 del 1989 (poi novellata dalla legge n. 11 del 2015).

nell'art. 64, primo comma, Cost.⁶⁹, il quale pone altresì alcuni limiti procedimentali generali all'autonomia normativa delle Camere, a cui si affiancano vincoli specifici sanciti dalle norme costituzionali sulla produzione, riferiti ai singoli procedimenti parlamentari⁷⁰.

Lo scarno primo comma del menzionato art. 64 fornisce alcune indicazioni, volte in particolare a distinguere sotto il profilo procedurale la fonte regolamentare – e l'autonomia che ad essa è riconnessa – da quella legislativa. Anzitutto, il procedimento di approvazione del regolamento è monocamerale, a garanzia della reciproca indipendenza di ciascun ramo del Parlamento che ne delibera l'adozione (e le eventuali modifiche)⁷¹. Inoltre, l'approvazione deve avvenire con la maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea: una maggioranza più alta di quella sufficiente per l'approvazione delle proposte di legge, nell'auspicio che tutte le forze politiche – comprese quelle che non fanno parte della compagine di governo – trovino un comune accordo sulle “regole del gioco” politico-parlamentare⁷². Se tale *quorum*, all'epoca dell'entrata in vigore del testo costituzionale e per tutto il periodo del regime elettorale proporzionale – in cui nessuna forza politica disponeva da sola di tale maggioranza – ha rappresentato una garanzia a tutela delle minoranze parlamentari⁷³, detta garanzia si è

⁶⁹ Su cui, cfr. A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 64-69*, vol. II, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. Foro italiano, 1986, 1 ss.; R. MORETTI, *Art. 64*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 386 ss.; C. DI ANDREA, L. GIANNITI, *Art. 64*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1221 ss.

⁷⁰ Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., spec. 39.

⁷¹ L'art. 64 Cost. dispone che «ciascuna Camera adotta il proprio regolamento», mentre l'art. 70 Cost., in tema di funzione legislativa, prevede che essa sia «esercitata collettivamente dalle due Camere». Come «controlimite» a ciò, come afferma A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 39, sta la necessità che ciascuna Assemblea si doti di «moduli procedurali “compatibili” con quelli adottati dall'altra, per il conseguimento di risultati finali che devono essere imputati al parlamento nella sua unitarietà politico-giuridica».

⁷² Tale maggioranza richiesta, secondo A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 40, garantirebbe che la formazione delle regole parlamentari sia fondata su un rapporto tra maggioranza e minoranze diverso da quello che solitamente intercorre circa le quotidiane questioni politiche.

⁷³ Cfr. G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in AA.VV., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1968, 346 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 368, secondo cui il *quorum* della maggioranza assoluta intende «tutelare le minoranze dai colpi di mano della maggioranza di governo, mediante la predisposizione di regole certe, non troppo agevolmente modificabili o derogabili». *Contra*, S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, cit., 113, che invece, non ritenendo sufficiente tale soglia, vedono nei regolamenti l'«espressione della volontà di una maggioranza politica che può avere tutto l'interesse ad approvare delle norme o a predisporre prassi attuative delle stesse che non abbiano corrispondenza né con

affievolita con la torsione in senso maggioritario della forma di governo⁷⁴. Nella pratica, tuttavia, anche con riguardo alle modifiche regolamentari intervenute dal 1994 ad oggi la soglia richiesta dall'art. 64 è sempre stata superata ampiamente, venendo di fatto raggiunte maggioranze favorevoli più alte di quella richiesta⁷⁵, tanto da poter far ritenere che il conseguimento di un consenso ancor più elevato (di quello minimo prescritto) e trasversale tra le forze politiche sia ormai oggetto di una convenzione costituzionale formatasi a (maggior) tutela delle minoranze parlamentari.

Le vicende regolamentari che hanno riguardato le Camere, sia in epoca statutaria che in quella repubblicana, sono sempre state strettamente correlate con gli eventi politici di una specifica fase storica, collocandosi nei momenti di svolta politico-istituzionale e talvolta anticipandoli⁷⁶. Si pensi, in particolare, alle riforme dei Regolamenti del 1971 – con cui sono stati adottati «i primi veri regolamenti “propri” delle Camere repubblicane»⁷⁷, più volte novellati ma ancora oggi vigenti – che hanno registrato a livello

le garanzie costituzionalmente stabilite, né con le norme regolamentari precostituite, al solo scopo deliberato di violare le regole per avvantaggiarsi indebitamente nei confronti delle minoranze».

⁷⁴ Cfr. E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007, 35 ss. Non è mancato chi in dottrina ha proposto l'innalzamento del *quorum* richiesto dal primo comma dell'art. 64 Cost. ai due terzi dei componenti: v. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 44.

⁷⁵ Per la precisione, per lunghi anni alla Camera, ove nel 1948 non fu adottato un nuovo regolamento ma riadattato quello prefascista, le modifiche regolamentari furono deliberate con modalità tali da non rendere esplicito il raggiungimento della maggioranza assoluta. Tali modalità, contestate dall'opposizione nel 1950, trovarono, in un primo tempo, soluzione nell'introduzione di una disposizione “interpretativa” dell'art. 64 Cost., secondo cui le modifiche al regolamento «dovranno essere votate a maggioranza assoluta [...] qualora, prima dell'inizio della discussione, ne facciano richiesta il presidente di un gruppo parlamentare o dieci deputati» (art. 15, c. 2, R.C.). Nel 1990 detta soluzione – duramente criticata da S. TOSI, *Le modificazioni tacite della Costituzione*, cit., 78 ss. – fu superata con la modifica dell'art. 16 R.C., che ha disposto la verifica della maggioranza assoluta attraverso il voto nominale e solo per l'approvazione finale del testo elaborato dalla Giunta per il regolamento. Al Senato, viceversa, si è sempre applicato rigorosamente il disposto dell'art. 64 Cost.: inizialmente la maggioranza assoluta era richiesta sia per il voto delle singole modifiche, sia per l'approvazione finale complessiva; con la riforma del 1971, il regime è stato attenuato con la previsione della verifica di tale *quorum* solo nella votazione finale di un complesso di modifiche regolamentari. Cfr., su tali vicende, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 62; G.G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. giur.*, vol. XXVI, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, 1991, 15 ss.

⁷⁶ In altre circostanze, al contrario, 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», come segnala N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nelle “retrovie” del diritto costituzionale*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, Edizioni Plus, 2007, 7.

⁷⁷ M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 678.

normativo la tendenza al primato politico dei gruppi parlamentari sui singoli componenti delle Camere, affermando l'idea della centralità del Parlamento e con essa potenziando la funzione politica delle Assemblee, in una fase di mutamento dei rapporti tra maggioranza e opposizione⁷⁸.

I Regolamenti del 1971, approvati a larga maggioranza, rappresentano «il frutto della collaborazione di tutti i partiti» presenti in Parlamento, in uno scenario caratterizzato «[d]alla frantumazione e [d]alla debolezza delle maggioranze, assieme alla non praticabilità dell'alternanza di governo»⁷⁹. In un contesto dominato dalla c.d. *conventio ad excludendum*⁸⁰, occorre offrire una “contropartita” alle opposizioni parlamentari, istituendo procedure (come la programmazione dei lavori) che richiedevano l'accordo tra i maggiori partiti, al fine di non “inimicarsi” in particolare il PCI durante la cruciale «stagione di attuazione costituzionale» che ebbe luogo in quegli anni⁸¹. Nonostante le accuse di «gruppocrazia» (o di «gruppocentrismo») – in opposizione alla tradizionale impostazione “individualista” di epoca liberale – e alcuni limiti dovuti al contesto politico entro il quale erano nati, a cui faceva da sfondo il c.d. compromesso storico, quei Regolamenti introdussero importanti previsioni di razionalizzazione dei lavori parlamentari, come i limiti temporali agli interventi, l'inappellabilità delle decisioni presidenziali interpretative delle disposizioni regolamentari, il superamento del principio dell'unanimità in sede di Conferenza dei capigruppo⁸².

⁷⁸ Cfr. S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, cit., 102-103, secondo cui «le procedure dettate dai regolamenti condizionano, in senso positivo o negativo, la redditività politica e costituzionale di tutte le funzioni parlamentari». Sulla centralità del Parlamento, in prospettiva diacronica, v. E. CHELI, *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, n. 2, 1981, 343 ss.

⁷⁹ Così M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 677-678, che annota come in altri contesti, ove sono presenti maggioranze forti e coese (si pensi al sistema britannico), «il regolamento risulta effettivamente modellato sulle esigenze di realizzazione del programma, assicurando ampi spazi al Governo e restringendo proporzionalmente quelli dell'opposizione»; in tali contesti, i rischi di abusi sono scongiurati (o comunque “mitigati”) dalla logica dell'alternanza, ossia dalla consapevolezza della maggioranza dell'eventualità di trovarsi in futuro all'opposizione.

⁸⁰ Nozione coniata da L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 657-658, e che in seguito ha avuto grande fortuna.

⁸¹ Così L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 39-40.

⁸² Circa tali innovazioni, v. A. MANZELLA, *Le origini dei regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971*, in ID. (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, Il Mulino, 2012, 11 ss. Con riferimento alle critiche mosse contro il rinnovato impianto, riflesso del consociativismo parlamentare dell'epoca, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 40-41, fanno notare che le successive riforme «lungi dal ripristinare ormai insostenibili forme di atomismo parlamentare, hanno finito per far leva ancora sui gruppi, ampliando ulteriormente la gamma dei poteri a essi attribuiti [...], seppure con il contemporaneo riconoscimento di più ampie prerogative al Governo e al Presidente

Le revisioni regolamentari successive sono procedute parallelamente fino alla metà degli anni '80, quando Camera e Senato hanno dato luogo a una serie di aggiornamenti “asimmetrici” che ancora oggi⁸³ toccano vari profili delle procedure parlamentari.

Alla Camera il frammentario percorso riformatore può essere diviso in due (principali) stagioni. La prima, sotto la Presidenza Iotti (anni '80), è stata segnata da piccoli ma numerosi interventi, finalizzati a rafforzare la posizione della maggioranza e a contrastare il crescente ostruzionismo che rischiava di paralizzare i lavori dell'Assemblea: si tratta di interventi in tema di programmazione dei lavori, limitazione di poteri dei gruppi minori e degli interventi dei singoli deputati, l'abolizione della votazione finale dei progetti di legge a scrutinio segreto (quest'ultima approvata con la netta opposizione del PCI). La seconda, sviluppatasi in due tappe – tra il 1997 e il 1999 – durante la Presidenza Violante, ha costituito invece il tentativo di adeguare i regolamenti alle nuove esigenze della «democrazia decidente» in uno scenario politico ormai maggioritario e a tendenza bipolare⁸⁴: si pensi al contingentamento dei tempi come modalità ordinaria della programmazione dei lavori, la valorizzazione degli strumenti di controllo e la previsione di alcuni diritti delle opposizioni a fronte del riconoscimento di maggiori poteri del Governo in Parlamento.

Al Senato, una riforma del Regolamento di ampio respiro – che ha mantenuto integro l'impianto originale, nonostante la modifica di 39 articoli e l'introduzione di altri 7 – è stata approvata nel 1988 sotto la Presidenza Spadolini e ha riguardato, tra l'altro, l'affermazione del voto palese come modalità prevalente di votazione e la generalizzazione del contingentamento dei tempi. Successivamente e fino ad arrivare ai tempi più recenti si è invece proceduto a modifiche minori, che hanno riguardato profili

d'Assemblea (e, in qualche caso, ai singoli deputati dissenzienti rispetto alla posizione del gruppo di appartenenza)».

⁸³ Asimmetria in parte corretta dalla riforma del Regolamento del Senato varata sul finire della XVII legislatura. Sulle vicende regolamentari antecedenti a quest'ultima, v. R. CERRETO, *L'adozione e la modifica dei regolamenti parlamentari*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, 25 ss.

⁸⁴ Su cui v., tra gli altri, l'intervento dell'allora Presidente della Camera L. VIOLANTE, in F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Milano, Giuffrè, 2013, spec. 96; A. BALDASSARRE, *Le assemblee elettive verso la democrazia decidente*, in AA.VV., *Le assemblee elettive nella evoluzione della democrazia italiana (1978-1998). Giornate in memoria di Aldo Moro (8-9 maggio 1998)*, Roma, Camera dei deputati, 1998, 99 ss.

più limitati per quanto di assoluta rilevanza per lo svolgimento delle funzioni parlamentari (si pensi alla funzione di sindacato ispettivo o alle procedure finanziarie e comunitarie). Il maggior intervento riformatore si è però avuto nel 2017, sul finire della XVII legislatura, nell'accordo quasi unanime delle forze parlamentari che hanno provveduto a varare le modifiche su cui si era registrata un'ampia convergenza⁸⁵.

Questa in estrema sintesi è l'evoluzione diacronica delle vicende legate all'approvazione e alla modifica dei Regolamenti delle Camere repubblicane, i quali, pur «oscilla[ndo] di continuo tra i poli della neutralità e della politicità, ovvero tra garanzia ed efficienza, tra indirizzo politico costituzionale e indirizzo politico di maggioranza», non sono mai stati interpretati, nella prassi delle forze politico-parlamentari, come un «flessibile strumento della maggioranza di governo»⁸⁶, ma come veri e propri atti normativi, come tali soggetti agli ordinari canoni interpretativi, sebbene in fase applicativa scontino (e si scontrino con) la consustanziale politicità dei lavori parlamentari⁸⁷.

Tornando alla fonte costituzionale dell'autonomia parlamentare, numerosi sono gli interrogativi, desumibili dalla lettura dell'art. 64 Cost., a cui la dottrina ha tentato di fornire una risposta, in merito al fondamento e alla legittimazione della potestà regolamentare e alla natura dell'atto che da essa deriva. Questioni non squisitamente

⁸⁵ Per una ricostruzione storica complessiva, aggiornata ai più recenti sviluppi riformatori, v. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 27-47. Specificamente sull'ultima modifica del regolamento del Senato, cfr., tra gli altri, A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2018; S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2017, 637 ss.; T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII Legislatura*, in *Forum Quad. cost.*, n. 7, 2018.

⁸⁶ Tali considerazioni di M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 677, risultano ancora valide e attuali a più di trent'anni di distanza. L'autrice contrappone, per alcuni versi, a questa prassi parlamentare l'inclinazione della Corte costituzionale a riconoscere nel regolamento «un (mero) atto di indirizzo politico», pur non escludendone tale interpretazione l'efficacia normativa, come ritenuto anche da G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, cit., 317. Sul regolamento parlamentare quale espressione dell'indirizzo politico costituzionale, v. A. MANZELLA, *Il rapporto maggioranza-opposizione in Parlamento*, in *Indagine sulla funzionalità del Parlamento. Note e opinioni a cura dell'Istituto per la documentazione e gli studi legislativi*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1968, spec. 254. Sul carattere normativo di tutte le manifestazioni dell'indirizzo politico, cfr. il classico C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940, 102 ss.

⁸⁷ A.A. CERVATI, *Art. 70-72*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Artt. 70-74, vol. I, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. Foro italiano, 1979, 118, nt. 22, osserva che le disposizioni dei regolamenti vengono in genere interpretate e applicate, dagli organi parlamentari, come autentiche norme giuridiche.

teoriche ma con significativi risvolti sul terreno pratico – sul piano del rapporto tra fonti, della validità delle sue norme e, dunque, della loro sindacabilità e parametricità, all'interno di un ordinamento connotato da rigidità costituzionale – a cui è stata dedicata una copiosa e approfondita letteratura.

Per quanto il fondamento del potere di autonormazione delle Camere, storicamente, sia stato variamente rinvenuto in una delega contenuta nella Costituzione (o da essa desumibile), nello statuto di autonomia ad esse riconosciuto, in un potere di «supremazia speciale» o nella consuetudine⁸⁸, sembra di poter affermare che esso derivi, direttamente ed esplicitamente, dalle disposizioni testuali della Carta costituzionale⁸⁹. La preminenza sulle altre fonti di una costituzione rigida, che detta norme sulla produzione giuridica in maniera espressa e vincolante, induce infatti a ritenere di scarso significato l'antica disputa sulla natura costitutiva ovvero meramente dichiarativa (o ricognitiva) delle disposizioni costituzionali – in particolare gli artt. 64, primo comma, e 72 – che prevedono i regolamenti parlamentari, di cui le Camere si conviene siano obbligate a dotarsi⁹⁰.

⁸⁸ Nella dottrina italiana, gli orientamenti menzionati sono stati sostenuti, tra gli altri, dai seguenti autori: il primo da O. RANELLETTI, *La consuetudine come fonte del diritto pubblico interno*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1913, 146 ss.; il secondo da A. CODACCI-PISANELLI, *Analisi delle funzioni sovrane*, Milano, Giuffrè, 1946; il terzo da S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, vol. LXXV, 1906, 5 ss.; il quarto da G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, Fratelli Bocca, 1913, spec. 501. Per una ricostruzione delle teorie dottrinali, v. S. TRAVERSA, *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, Camera dei deputati, 1968, 20 ss.

⁸⁹ In questo senso, L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare*, cit., 7.

⁹⁰ Sulla inconsistenza della polemica circa la portata delle disposizioni costituzionali che fondano la potestà regolamentare, cfr. F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli «interna corporis acta» delle Camere*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1970, 1339 ss., il quale, comunque, ritiene abbiano valore costitutivo; analogamente, G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1984, 195; a favore, invece, della natura dichiarativa, T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, Tipografia del libro, 1952, 75. Sull'«obbligo» di adozione del regolamento, da parte delle Camere, v., su tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Padova, Cedam, V ed., 1984, 141, che fa notare come, se ai sensi dell'art. 72 Cost., «ogni disegno di legge presentato a una delle Camere è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa... (il regolamento, dunque, *ci deve essere*)» (c.vo testuale).

2.3. *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari e l'autonomia parlamentare davanti alla Corte costituzionale*

In ordine alla natura giuridica dei regolamenti parlamentari (e delle disposizioni in essi contenute) e alla loro appartenenza alle fonti dell'ordinamento generale, se oggi la dottrina è pressoché unanime nel riconoscere tali caratteri, nel passato sono state autorevolmente avanzate tesi di segno diverso. Dette divergenze, manifestatesi nel corso di un lungo e progressivo impegno di razionalizzazione, originavano dalla incerta posizione dei regolamenti «sul crinale tra prassi politica e disciplina giuridica di funzioni di rilievo costituzionale e tra esigenze di legalità e privilegi di insindacabilità connessi al ruolo delle camere quale suprema istanza politico-rappresentativa»⁹¹.

La prima teorizzazione della natura delle norme regolamentari si deve a Santi Romano, il quale, in un primo tempo, negò in radice la loro giuridicità, ritenendole prive dei caratteri di novità e generalità e fondandole sulla particolare supremazia delle Camere rispetto a tutti gli altri organi dello Stato; successivamente, giunse invece a considerarle come «atti costitutivi di diritto in senso oggettivo», ma solo nell'ambito della sfera di efficacia interna all'istituzione che le ha prodotte⁹².

Con l'entrata in vigore della Costituzione viene tendenzialmente superata la questione del carattere giuridico dei regolamenti parlamentari, rintracciando nella prima il fondamento dei secondi (o, perlomeno, di alcune delle loro previsioni)⁹³, e ci si sofferma invece sulla natura interna o esterna delle disposizioni regolamentari. Tuttavia, non pochi autori hanno per lunghi anni ritenuto che almeno parte di queste ultime non appartengano all'ordinamento generale, contestando l'unicità (o l'unitarietà) del loro fondamento o distinguendole per contenuto o, ancora, attribuendo loro una differente natura giuridica sulla scorta della relazione funzionale con i precetti costituzionali⁹⁴.

⁹¹ G.G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, cit., 2.

⁹² Circa il primo indirizzo, v. S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, cit., 5 ss.; per il secondo, v. ID, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1945, 391-392. Sulla natura meramente interna delle norme del regolamento, cfr. anche V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1925, 159; G. ZANOBINI, *Le norme interne di diritto pubblico*, in *Riv. dir. pubbl.*, pt. II, 1915, 321 ss.

⁹³ Cfr. A. TESAURO, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 1, 1958, 193 ss.

⁹⁴ Sulla c.d. tesi "dualistica", che divide le norme regolamentari in «interne» ed «esterne», cfr. M. BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1955, 77 ss., il quale attribuisce anche

Contrapponendosi alle teorie che mettevano al centro l'indipendenza e la sovranità del Parlamento⁹⁵, si sviluppa come prevalente l'orientamento che vede nella Costituzione lo strumento per «limitare il “primato della politica”» e per «giuridicizzare l'attività degli organi supremi»⁹⁶, attribuendo alle Camere una potestà regolamentare, di natura normativa in senso stretto e vincolante per le loro attività, tale da rendere i regolamenti stessi oggetto del sindacato di costituzionalità e parametro (interposto) di legittimità del procedimento legislativo. Ritenendo che la giuridicità di questi atti – pienamente imputati allo Stato e inseriti nel sistema delle fonti – dipenda dal fatto di esprimere regole procedurali, fondamentali per il funzionamento dell'ordinamento, tali autori relegano l'influenza dell'elemento dell'indipendenza delle Camere sul piano meramente contenutistico⁹⁷.

Tra gli orientamenti che pur non negano la giuridicità dei regolamenti parlamentari, è da annoverare la tesi – isolata, benché autorevole – che fa derivare dall'indipendenza organizzativa delle Camere il carattere di «atto normativo primigenio dell'indirizzo politico» proprio del regolamento, il quale si rivolgerebbe quindi a disciplinare le modalità con cui gli attori parlamentari partecipano alla formazione dell'indirizzo politico stesso⁹⁸.

Anche più di recente – aggiornate dunque al quadro costituzionale – non sono mancate obiezioni al riconoscimento della natura normativa dei regolamenti parlamentari,

alle norme «esterne» la piena giuridicità; T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, cit., 102 ss., che nega la natura giuridica alle norme meramente interne come quelle di organizzazione e quelle di polizia interna; V. LONGI, M. STRAMACCI, *Le Commissioni parlamentari e la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1953, 60 ss., i quali ritengono giuridiche solo le disposizioni regolamentari indispensabili a dare applicazione alla Carta.

⁹⁵ Cfr., per tutti, A.M. SANDULLI, *Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sul profilo formale delle leggi*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. VI, Firenze, Vallecchi, 1969, 464, secondo cui le garanzie previste da alcune disposizioni costituzionali (artt. 63, 64, 66, 68) confermerebbero il tradizionale regime di insindacabilità degli *interna corporis*.

⁹⁶ Così, M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 665, che, nel ricostruire le contrapposte teorie sui regolamenti delle Camere, riconosce in V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 223 ss., una delle più autorevoli voci di questo orientamento.

⁹⁷ Cfr., *ex multis*, A. TESAURO, *Regolamenti delle Camere del Parlamento*, in *Studi in onore di Silvio Lessona*, vol. II, Bologna, Zanichelli, 1963, 449 ss.; F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1970, 121 ss.; G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986, 229 ss.

⁹⁸ È la ricostruzione prospettata da G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, cit., 346 ss., secondo cui gli artt. 64 e 72 Cost. tenderebbero ad assicurare la completa autodeterminazione delle forze politico-parlamentari.

che muovono in particolare dal carattere derogabile delle loro disposizioni. La legittimazione di tali atti sarebbe da rintracciare non tanto in norme giuridiche, bensì in regole di natura convenzionale, concordate tra le forze parlamentari e solo in taluni casi idonee a trasformarsi in consuetudini. I regolamenti, avendo ad oggetto unicamente la disciplina dei rapporti politici all'interno delle Assemblee, espletterebbero pertanto efficacia soltanto nei confronti degli attori politico-costituzionali, e non sulle posizioni giuridiche degli altri soggetti dell'ordinamento (generale), la cui disciplina è riservata alla Costituzione e alla legge⁹⁹.

La natura giuridica in senso proprio dei regolamenti parlamentari, fonti del diritto facenti parte dell'ordinamento generale, è ad oggi riconosciuta (quasi) unanimemente dalla dottrina¹⁰⁰ ed affermata perentoriamente dalla Corte costituzionale, da ultimo nella sentenza n. 120 del 2014¹⁰¹. Una volta riconosciuto ciò, ci si è interrogati sulla collocazione di tali atti normativi nella gerarchia delle fonti: anche qua, l'orientamento del tutto preponderante in letteratura – sulla scia dell'insegnamento di Vezio Crisafulli – ne riconosce il rango di fonti primarie, direttamente subordinate alla Costituzione ed equiparate alla legge, seppure riservatarie di una competenza volta a escludere qualsiasi altra fonte pariordinata dalla disciplina dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere¹⁰². Muovendo da tale ricostruzione teorica, che qui si accoglie, occorre prendere in esame diverse problematiche ad essa connesse.

⁹⁹ Questa la posizione, minoritaria nel panorama dottrinale, per quanto autorevole, di M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., spec. 158 ss., contestata da N. LUPO, *Regolamenti parlamentari*, cit., 4-5, secondo cui essa «non riesce [...] a dare ragione di molti contenuti assunti, in concreto, dai regolamenti della Camera e del Senato, che decisamente eccedono, in più direzioni, l'ambito soggettivo dei componenti delle rispettive assemblee».

¹⁰⁰ Non hanno dubbi in proposito, tra i tanti, T. MARTINES, G. SILVESTRI, *Le fonti del diritto parlamentare*, cit., 37 ss.; F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, in ID. (a cura di), *Diritto pubblico*, III ed., Torino, Giappichelli, 2017, 184 ss.

¹⁰¹ In tale pronuncia la Corte, nel definire i regolamenti «fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza» (*Cons. dir.*, punto 4.2), ha negato che contengano norme di diverse tipologie quanto alla loro efficacia interna o esterna.

¹⁰² Cfr. V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 775 ss., a cui si deve la prima compiuta sistematizzazione degli aspetti problematici del sistema delle fonti, alla luce del nuovo quadro costituzionale, all'interno del quale i regolamenti delle Camere – istituiti dall'art. 64 Cost. – sono il più chiaro esempio di riserva costituzionale di competenza normativa; nello stesso senso, già V. GUELI, *La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi (sent. n. 9/1959)*, in *Rass. parl.*, n. 4, 1959, 131 ss.

Sotto un primo aspetto, al fine di dare sostanza al principio costituzionale della riserva di competenza che si ricava dagli articoli 64, primo comma, e 72 Cost. e, dal lato pratico, dirimere eventuali antinomie tra fonti nelle materie non riservate, è necessario indagare e delimitare propriamente l'ambito di "operatività" del regolamento parlamentare. Se la prima delle disposizioni testé citate ne disciplina soltanto il profilo procedurale, ossia il procedimento di formazione, nulla disponendo circa l'ambito materiale di competenza, l'art. 72 consente di individuarne un contenuto nella disciplina del procedimento legislativo, considerato sia in generale (primo comma) che riguardo a profili più specifici (secondo e terzo comma). Mentre tale materia è ritenuta da alcuni autori l'unica coperta dalla riserva in parola¹⁰³, altri studiosi tendono ad "allargare" la competenza a tutte «le materie organicamente appartenenti ad ogni Camera»¹⁰⁴. Oltre a questi, si va poi da chi ritiene che assieme al procedimento legislativo vadano annoverati altri ambiti – quali la disciplina degli organi interni, dei diritti e dei doveri dei componenti delle Camere, dell'organizzazione dei gruppi parlamentari, delle procedure concernenti le diverse funzioni delle Assemblee, le strutture di servizio, il rapporto con i dipendenti e pure quelli che possono eventualmente riguardare i terzi estranei¹⁰⁵ – a coloro che, pur includendovi materie ulteriori rispetto a quella di cui all'art. 72 Cost., ritengono che detta area sia comunque più limitata di quella attualmente "occupata" dai regolamenti¹⁰⁶. Sebbene la giurisprudenza costituzionale non abbia fornito espresse delucidazioni circa l'ambito riservato al regolamento *ex art. 64, primo comma, Cost.*, il cenno a «una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria»¹⁰⁷, contenuto nella citata sentenza del 2014 (che pure tratta di autodichia), sembra aprire al superamento di una riserva circoscritta alla disciplina del procedimento legislativo di cui all'art. 72 Cost.

Tale pluralità di tesi, anche profondamente differenti, sta a dimostrare

¹⁰³ Cfr. G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., spec. 317 ss.

¹⁰⁴ Questa la tesi della «appropriatezza organica» elaborata da S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1957, 158, che fa leva su un'interpretazione sistematica del contesto costituzionale dell'art. 64 Cost.

¹⁰⁵ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, vol. I, Torino, Utet, 1990, 196 ss.

¹⁰⁶ Cfr. T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, cit., 85 ss.; A. MANZELLA, *Art. 64*, cit., 7 ss.

¹⁰⁷ Corte cost. n. 120 del 2014, *Cons. dir.*, punto 4.2. Nella precedente sentenza n. 78 del 1984, in cui si legge che «relativamente alla disciplina del procedimento legislativo, i regolamenti di ogni Camera in quanto diretto svolgimento della Costituzione, sono esercizio di una competenza sottratta alla stessa legge ordinaria» (*Cons. dir.*, punto 4), la Corte sembrava attestarsi su un'interpretazione riduttiva.

l'insufficienza di una lettura del dato testuale, che non elenca puntualmente le materie oggetto di riserva, ma piuttosto costituisce un «“confine mobile”, più idoneo a fissare una direttiva di massima che a delimitare ambiti materiali molto rigidi»¹⁰⁸.

Un secondo aspetto riguarda l'idoneità del regolamento parlamentare a costituire un parametro nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, con particolare riguardo alla disciplina del procedimento legislativo delineata dal regolamento stesso a integrazione di quanto disposto dalla Carta. Sebbene una posizione favorevole a tale tesi sia stata espressa da ampia parte della dottrina¹⁰⁹, muovendo dal carattere vincolante ed “esterno” delle disposizioni regolamentari e dal rinvio costituzionale ad esse che le farebbe assurgere a «norme interposte» tra la Costituzione e le fonti legislative¹¹⁰, la giurisprudenza costituzionale ha fin da principio rigettato questo inquadramento. La Corte, infatti, nella celebre sentenza n. 9 del 1959, pur collocandoli tra le fonti di rango primario e riconoscendo loro un'efficacia non meramente interna, giunge a escludere che i regolamenti parlamentari possano costituire parametro di legittimità costituzionale, dichiarando la propria competenza a sindacare solamente le violazioni delle disposizioni costituzionali e non anche quelle dei regolamenti parlamentari, la cui (discrezionale) applicazione spetta esclusivamente alla Camera interessata¹¹¹. Secondo tale concezione, le Assemblee non sono quindi obbligate a dare applicazione ai regolamenti, ben potendo derogarvi quando meglio credono, godendo di una potestà di “interpretazione autentica” e di applicazione esclusiva delle

¹⁰⁸ Così L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare*, cit., 21-22.

¹⁰⁹ In tal senso, cfr. tra gli altri V. GUELI, *La competenza della Corte costituzionale*, cit., 134; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 360 ss.; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari*, cit., 1357; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 767; A. TESAURO, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, cit., 459; limitatamente alle norme «integrative», in quanto espressamente richiamate dalla Costituzione, A. MANZELLA, *Art. 64*, cit., 34. In senso contrario, cfr. tra gli altri G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, XI ed., Milano, Giuffrè, 1976, 164; S.M. CICCONE, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità*, cit., 166 ss.; G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1982, 194 ss.

¹¹⁰ Sulla teorizzazione delle c.d. «norme interposte» rientranti nel parametro di legittimità, formulata da C. LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della «manifesta infondatezza»*, Milano, Giuffrè, 1957, cfr. M. SICLARI, *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, Cedam, 1992, spec. 68 ss.

¹¹¹ Tra le reazioni critiche a tale pronuncia, si segnala in particolare quella di P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli “interna corporis”) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, n. 4, 1959, 240 ss. A favore, invece, G.F. CIAURRO, *Sindacabilità degli atti interni del procedimento legislativo parlamentare*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 21, 1973, 16 ss.

norme autoprodotte che nessuno può contestare¹¹². Sicché, il mancato rispetto delle procedure parlamentari non vizierà la legittimità del prodotto (perlopiù legislativo) dell'attività delle Camere, salvo in caso di contestuale violazione del parametro costituzionale¹¹³. Tale facoltà delle Assemblee di rispettare, ovvero di violare, il proprio regolamento mette in seria discussione – per non dire pone nel nulla – il suo carattere vincolante, vanificando la previsione dell'art. 64, primo comma, Cost. e, più in generale, l'intero assetto costituzionale che impone l'obbligatorietà del regolamento stesso, affinché il Parlamento operi (non solo direttamente, ma anche mediamente) secondo il principio di legalità costituzionale¹¹⁴. Quanto statuito con la pronuncia del 1959 è stato poi ribadito molti anni dopo con la sentenza n. 262 del 1998¹¹⁵, a conferma di una giurisprudenza costante che non ha mai elevato – neanche implicitamente – a parametro di costituzionalità i regolamenti, richiamandoli, al più, *ad adiuvandum*¹¹⁶.

Altra questione strettamente connessa a quest'ultima è rappresentata dalla sindacabilità dei regolamenti parlamentari, ossia dalla loro idoneità ad essere oggetto del giudizio di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 134 Cost¹¹⁷. In un primo periodo, alcune pronunce del Giudice costituzionale sembravano implicitamente riconoscere un

¹¹² Dalla sent. n. 78 del 1984 della Corte costituzionale, secondo la quale la Costituzione «lascia un margine piuttosto ampio all'interpretazione ed attuazione del pensiero del costituente», essendo tali attività «di esclusiva spettanza di ciascuna Camera» (*Cons. dir.*, punto 4), si può ricavare – come fa M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 657, nt. 80 – un principio di presunzione di legittimità del regolamento parlamentare.

¹¹³ Cfr. Corte cost., sent. n. 292 del 1984, in cui il Giudice costituzionale afferma che, qualora il coordinamento legislativo, operato in aderenza alla prassi parlamentare ma contrariamente a quanto disposto dal regolamento, «provochi, nelle sedi interpretative ed applicative, grave incertezza sul significato del testo coordinato», esso è illegittimo per violazione degli artt. 70 e 72 Cost. (e non per contrasto con le disposizioni regolamentari).

¹¹⁴ Cfr., in tal senso, G.G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, cit., 8; M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 657 ss.; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari*, cit., 1349 ss.

¹¹⁵ Decisione in cui la Corte afferma che, esclusa la violazione delle norme sul procedimento legislativo di cui all'art. 72 Cost. – le quali richiedono soltanto che il progetto sia approvato, nello stesso testo, articolo per articolo e con votazione finale da ciascuna delle due Camere –, «altri errori o eventuali violazioni di norme regolamentari, che possano verificarsi nel procedimento, sfuggono al sindacato di questa Corte sulla legittimità costituzionale della legge regolarmente promulgata e pubblicata» (*Cons. dir.*, punto 3).

¹¹⁶ Su tale ruolo “ausiliario” dei regolamenti parlamentari, v. Corte cost., sentenze n. 57 del 1957 e n. 231 del 1975.

¹¹⁷ La connessione tra le due problematiche si fonda sull'«esigenza che le norme che integrano il parametro di costituzionalità siano esse stesse conformi alla Costituzione è assoluta e inderogabile, per evitare il paradosso che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra norma sub-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione» (*Cons. dir.*, punto 4.7, in Corte cost., n. 348 del 2007).

orientamento favorevole alla possibilità di sindacare i regolamenti delle Camere, ricavabile dalle modalità decisorie utilizzate dalla Corte che, dichiarando la (talvolta manifesta) inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, non si era pronunciata sull'ammissibilità sotto il profilo dell'oggetto¹¹⁸. Dette supposizioni sono state poi smentite dalla nota sentenza n. 154 del 1985, con cui la questione vertente su alcune disposizioni dei Regolamenti di Camera e Senato è stata dichiarata inammissibile in ragione dell'inidoneità di tali atti ad essere sottoposti al sindacato della Corte¹¹⁹. Quest'ultima, pur riconoscendo i regolamenti come «atti di autonomia normativa» coperti dalla riserva costituzionale di cui all'art. 64, primo comma, fonda tale soluzione non solo (e non tanto) sulla lettera dell'art. 134 Cost., nella cui elencazione (considerata tassativa) essi non rientrano, ma soprattutto sulla posizione di «indipendenza guarentigata» riconosciuta alle Camere «nei confronti di qualsiasi altro potere»¹²⁰.

Molti anni dopo, in un mutato contesto politico, la Corte ha ribadito l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale, sulla base, sempre, dell'argomento testuale e “sostituendo” l'argomento storico fondato sulla centralità (per non dire sulla sovranità *assoluta*) del Parlamento¹²¹ con quello sistematico basato sulla «garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere»¹²².

¹¹⁸ Cfr., in particolare, Corte cost., sent. n. 148 del 1975, che dichiarava inammissibile la questione – avente ad oggetto l'art. 18 R.C. – per manifesta irrilevanza; Corte cost., ord. n. 147 del 1983, con cui veniva pronunciata la manifesta inammissibilità della questione di costituzionalità (degli artt. 17, 18, 26 del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa) sempre per carenza del requisito della rilevanza.

¹¹⁹ Tra i diversi commenti dottrinali a siffatta pronuncia, cfr. G.G. FLORIDIA, *Finale di partita*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 1986, 270 ss.; S.M. CICONETTI, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, n. 6, 1985, 1411 ss.; G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una “zona franca” nella giustizia costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 8, 1774 ss.

¹²⁰ Corte cost., sent. n. 154 del 1985, *Cons. dir.*, punto 5.1. Tale concezione della posizione del Parlamento all'interno dell'ordinamento sembra richiamare un modello fondato sull'«esistenza di un unico organo supremo», oggi «contrastante con la dottrina della pluralità degli organi costituzionali» (L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare*, cit., 18). Sebbene il Parlamento sia ancora indubbiamente «espressione immediata della sovranità popolare» e «diretto partecipe di tale sovranità», come affermato dalla Corte (già nella sent. n. 78 del 1984), nel contesto odierno – evidenzia M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 651 – esso «non è più l'unico oracolo di una volontà popolare del tutto trascendente» e il suo regolamento «non esprime più la sovranità e gli interessi “propri” dell'organo, ma costituisce al pari della legge una forma di manifestazione della sovranità popolare, e trova il suo unico fondamento nella costituzione».

¹²¹ Già le ordinanze n. 444 e n. 445 del 1993, nel dichiarare la manifesta inammissibilità di due questioni relative all'art. 18 R.C. con riferimento all'oggetto, avevano abbandonato tale ordine di ragioni.

¹²² Corte cost., sent. n. 120 del 2014, *Cons. dir.*, punto 4.2.

La stessa sentenza n. 120 del 2014¹²³, pur richiamandosi alla precedente giurisprudenza e condividendone espressamente gli assunti, contiene due passaggi in qualche misura innovativi: in primo luogo, la Corte afferma con maggior chiarezza rispetto al passato che i regolamenti parlamentari «sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza»¹²⁴; in secondo luogo, nel confermare l'inidoneità dei regolamenti a costituire l'oggetto del giudizio di costituzionalità, si riserva la possibilità di un sindacarli indirettamente, nell'ambito di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato¹²⁵. L'aspettativa che su quest'ultima premessa (o promessa?) era venuta a crearsi è stata in larga misura disattesa dalla recente sentenza n. 262 del 2017¹²⁶, con cui la Corte ha

¹²³ Tra i commenti in dottrina, v. almeno A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta online*, 2014; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2014; R. IBRIDO, *"In direzione ostinata e contraria": la risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2014, 2103 ss.

¹²⁴ Corte cost., n. 120 del 2014, *Cons. dir.*, punto 4.2.

¹²⁵ Secondo la Corte, infatti, «anche norme non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, d'altra parte, deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità» (*Cons. dir.*, punto 4.4). Tale soluzione non era mai stata preclusa, anche secondo la dottrina che ha ritenuto il sindacato di legittimità costituzionale sui regolamenti parlamentari incompatibile con l'indipendenza delle Camere: cfr. A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, n. 11, pt. 1, 1977, 1834; S. GALEOTTI, *Osservazioni su regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge, di cui all'art. 134 Cost.*, in *Studi in onore di A. Amorth*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1982, 245. A favore della sindacabilità nel giudizio di legittimità, cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 339 ss.; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari*, cit., 1329 ss.; S. PRISCO, *Sui regolamenti parlamentari come "atti aventi forza di legge"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 1980, 407 ss., i quali riconoscono la forza di legge al regolamento parlamentare, principalmente al fine di consentirne uno scrutinio di costituzionalità; C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964, 78. Non si tratta, invero, di una novità assoluta, in quanto già sulla base della sent. n. 1150 del 1988 – con cui la Corte aveva affermato la propria competenza a sindacare, in sede di conflitto di attribuzione, il concreto esercizio del potere delle Camere di giudicare le condizioni dell'insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. (cfr., sul punto, R. CERRETO, *La sindacabilità del diritto parlamentare non scritto*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, 232) – poteva ipotizzarsi la un controllo "indiretto" delle norme regolamentari contrastanti con la Costituzione.

¹²⁶ Con questa pronuncia, la Corte ha rigettato il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Corte di cassazione in materia di autodichia. Cfr., con accenti variamente critici, R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2017; N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017)*, in *Forum Quad. cost.*, n. 12, 2017; G. D'AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla*

confermato lo stretto legame tra «autonomia normativa costituzionalmente attribuita» ed «esclusività applicativa» delle regole parlamentari, rintracciando il fondamento anche di questa seconda nell'art. 64, primo comma, Cost¹²⁷.

Conclusivamente, si può affermare che, alla luce della giurisprudenza costituzionale in tema di regolamenti parlamentari, essi costituiscono una fonte primaria facente parte dell'ordinamento generale dello Stato, ma priva della forza della legge e non utilizzabile come parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale.

3. *L'imprescindibile ruolo del diritto parlamentare non scritto nella "promiscuità" tra fonti-fatto e "pseudo-fonti"*

Per quanto concerne lo studio delle altre "fonti" del diritto parlamentare (sia detto in termini non strettamente tecnici, prendendo in considerazione quelle che, a rigore, non sono considerabili fonti giuridiche, essendo prive quantomeno dell'elemento psicologico della *opinio iuris*), si parta dagli interrogativi che rimangono aperti una volta accettata la ormai pacifica teoria che riconosce la natura giuridica dei regolamenti parlamentari, con tutto ciò che ne consegue. Non può essere eluso, infatti, il complesso tema del rapporto delle norme regolamentari con le fonti non scritte e con le prassi interpretative delle Assemblee¹²⁸, stante lo strettissimo nesso che intercorre, in tali sedi, tra il momento

«propria» giurisprudenza ma fino a che punto?, in *Forum Quad. cost.*, n. 4, 2018.

¹²⁷ Così L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare*, cit., 13-15, con riferimento al passaggio in cui la Corte – richiamando la propria giurisprudenza precedente – afferma che «l'autonomia degli organi costituzionali "non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza" (sentenza n. 129 del 1981, e, nello stesso senso, anche sentenze n. 120 del 2014 e n. 379 del 1996). Tale momento applicativo, ossia proprio l'autodichia di cui qui si discute, costituisce dunque uno svolgimento dell'autonomia normativa che la Costituzione riconosce esplicitamente o implicitamente alle Camere» (*Cons. dir.*, punto 7.3). Già nella stessa sent. n. 379 del 1996 ivi citata, contenente una *summa* della visione della Corte sugli *interna corporis*, si trova *in nuce* – come osserva l'A. (ivi, 19) – il «nucleo essenziale» dell'argomentazione poi posta a fondamento della pronuncia in rassegna. Non per nulla essa fu definita da autorevole dottrina «uno dei riconoscimenti più compiuti dell'autonomia del diritto parlamentare dall'ordinamento giuridico generale che la storia della giurisprudenza costituzionale ricordi» (S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Torino, Giappichelli, 2007, 361).

¹²⁸ Circa l'incompatibilità tra la tesi del regolamento parlamentare come fonte riservataria e l'operatività di prassi o regole convenzionali, v. G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., 513 ss. Anche secondo S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, cit., 104, nt. 25, il

creativo e il momento applicativo del diritto. Problematica, questa, particolarmente delicata in un settore dell'ordinamento in cui «emergono diversi elementi che contraddicono la struttura gerarchica» tradizionale del sistema delle fonti «fino a rovesciarla»¹²⁹ e che conducono a «relativizzare la stessa centralità dei Regolamenti parlamentari all'interno del “mosaico” parlamentare»¹³⁰.

Se, da un lato, la collocazione costituzionale delle Camere – cui è assegnata una funzione «di riporto e di comunicazione a livello statale di esigenze ed atteggiamenti della società politica» – richiede che la disciplina delle sue attività mantenga connotati «di flessibilità, di adattamento, di espansione e di cambiamento di fatto», senza rimanere eccessivamente irrigidita in disposizioni scritte¹³¹, dall'altro, è imprescindibile porsi «nella prospettiva di un ordinamento a Costituzione rigida, in cui anche il Parlamento [...] deve sottostare al principio di legalità costituzionale»¹³² e a quello di preferenza per le norme scritte¹³³. Condividere siffatta impostazione e, pertanto, segnalare criticamente «i preoccupanti segni di involuzione nel metodo di formazione delle regole del diritto parlamentare»¹³⁴ non fa venir meno la necessità di prendere atto, con atteggiamento

diritto parlamentare scritto «non ammette deroghe (anche se può patire violazioni)».

¹²⁹ C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata*, cit., 743, che, come suggerisce il titolo stesso del suo contributo, descrive la gerarchia delle fonti del diritto parlamentare come una «piramide rovesciata».

¹³⁰ R. IBRIDO, “*In direzione ostinata e contraria*”, cit., 9, richiamandosi alla metafora del «mosaico» utilizzata da E. SERAFIN, *L'evoluzione del Regolamento del Senato*, cit., 73 ss., per sottolineare che i regolamenti delle Camere non sono che «un “tassello”, e forse non necessariamente quello centrale, del sistema delle “fonti” del diritto parlamentare», incentrato su una pluralità di materiali di varia natura e rango «che si trovano a dialogare fra loro sulla base del principio di “esperienza”».

¹³¹ Testualmente A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 49, che tratta di tali caratteri in termini di “esigenza”; analogamente, T. MARTINES, G. SILVESTRI, *Le fonti del diritto parlamentare*, cit., 48, che invece ne parlano in termini di “opportunità”.

¹³² C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata*, cit., 756, che, assumendo tale prospettiva, pone con serietà il problema della «silenziosa riorganizzazione delle fonti (ed i suoi risultati sul piano delle procedure e dei “prodotti” parlamentari)». Questione che, secondo l'a., non preoccupa «chi guarda all'ordinamento parlamentare essenzialmente come il luogo in cui si svolge la competizione politica, per cui qualsiasi decisione, atto o procedura sono leciti purché basati sul consenso dei protagonisti: in questo senso il problema è, semmai, quello di *arrivare* ad una decisione, non certo il *modo* in cui essa viene raggiunta» (nt. 62, c.vi testuali).

¹³³ Cfr. S. LABRIOLA, *Il diritto parlamentare nel sistema del diritto pubblico*, cit., 345; L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare*, cit., 23; ancor più recisamente, C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata*, cit., 760.

¹³⁴ Così R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 107-108, che annovera tra gli indici sintomatici di questa tendenza «l'introduzione di importanti innovazioni parlamentari al di fuori delle garanzie previste dalla clausola del *nemine contradicente*, l'accentuazione del profilo “partigiano” del Presidente di Assemblea a causa del rigonfiamento dei propri poteri esternatori, il moltiplicarsi di riferimenti al precedente [...] più favorevole alla maggioranza di Governo», con riferimento al quale N.

obiettivo, che il diritto parlamentare non scritto (per utilizzare un termine onnicomprensivo) riveste un ruolo non secondario, tanto sotto il profilo quantitativo, quanto sotto quello qualitativo¹³⁵. Al contrario, riflettere analiticamente su questo dato di partenza, risulterà utile per proporre soluzioni che riportino il fenomeno all'interno di una dimensione "costituzionalmente conforme", consentendo di conciliare le esigenze della mutevole realtà politica entro cui operano le Assemblee rappresentative e il quadro dei principi e delle regole delineato dalla Carta¹³⁶.

Entrando *in medias res*, nel tentare di ricostruire una tassonomia delle regole non scritte del diritto parlamentare, si distingue anzitutto tra le fonti-fatto vere e proprie, aventi natura consuetudinaria, e le regole (o, ancor "meno", le regolarità) prive dei connotati che tradizionalmente definiscono le norme giuridiche¹³⁷.

I fatti di cui è riconosciuta natura normativa, nel nostro ordinamento, sono le consuetudini, le quali consistono in comportamenti ripetuti nel tempo (*diuturnitas*) nella convinzione che siano giuridicamente obbligatori (*opinio iuris ac necessitatis*). Esse trovano ampio spazio anche nel diritto costituzionale e, in particolare, nella sua "regione" più contigua alla politica di cui si sta trattando. Senza soffermarsi sulle diverse definizioni e sulla disputa circa il ruolo attribuito alla consuetudine nell'ordinamento costituzionale¹³⁸, se ne perimetri l'esame con riferimento al diritto parlamentare, nel cui

LUPU, *Sull'iter parlamentare del "lodo Alfano": una legge approvata in gran fretta sulla base dei "peggiori" precedenti*, in *Amm. in camm.*, 2009, spec. 6 ss., parla di «inseguimento del "peggior precedente"».

¹³⁵ Come sottolinea L. ELIA, *Introduzione*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPU (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 9.

¹³⁶ Cfr., tra le altre, le interessanti proposte rimediali avanzate da D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo*, cit., 546 ss.; C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata*, cit., 758 ss.

¹³⁷ E. SERAFIN, *L'evoluzione del Regolamento del Senato*, cit., 73 ss., propone invece una distinzione – trasversale rispetto alla classica bipartizione sopramenzionata – tra le "fonti" non scritte, quali ad esempio consuetudini e prassi che esprimono «l'attitudine a maturare comportamenti all'interno o intorno a un corpo normativo», e il «diritto parlamentare spontaneo», espressione con cui si indica la nascita di nuovi istituti e condotte estranei a qualsiasi previsione scritta. Questi due gruppi di regole hanno in comune la tendenza ad «accunare, oltre le stesse divaricazioni ideali e politiche, i diversi soggetti attorno a regole condivise», diversamente dal «voto su una disposizione scritta» che «per sua intrinseca natura, divide e spacca – o comunque può potenzialmente dividere – il collegio votante».

¹³⁸ Cfr., in proposito, G.U. RESCIGNO, *Consuetudine costituzionale*, in *Diritto on line*, Enciclopedia Treccani, 2015, che, riconoscendo la difficoltà a darne una definizione univoca, distingue sul piano concettuale tra due diverse ipotesi: la «consuetudine *con forza costituzionale*», non derogabile né abrogabile da una fonte primaria ma solo da una legge costituzionale (o da un'altra consuetudine con forza costituzionale), e la «consuetudine *in materia costituzionale*», espressione che definisce il mero ambito materiale in cui essa rientra; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 399 ss., il

ambito – si dà per pacifico – il regolamento “prevale” su tale fonte, potendola modificare o abrogare¹³⁹.

Generalmente si ritiene che la consuetudine parlamentare costituisca «una *species* del *genus* consuetudine costituzionale», individuabile solo «*ratione materiae*, e cioè in quanto pone regole giuridiche riguardanti l’organizzazione o il funzionamento del Parlamento»¹⁴⁰, avendo per il resto i medesimi caratteri delle restanti consuetudini costituzionali. Se ne possono, dunque, avere in ambito extra-regolamentare – sia con funzione interpretativa di una disposizione costituzionale sia con funzione generatrice di vincoli d’azione nel silenzio del regolamento – o in ambito regolamentare. In quest’ultimo si distinguono: a) consuetudini «interpretative» di disposizioni regolamentari; b) consuetudini «omissive di comportamenti prescritti da norme, colpite, perciò, da desuetudine»; c) consuetudini «permissive», le quali attribuiscono «poteri ad esercizio facoltativo», come ad esempio quella – già esaminata – che consente, *nemine contradicente*, di derogare a disposizioni scritte dei regolamenti non incidenti sull’efficacia delle norme costituzionali¹⁴¹.

Adottando un approccio “dinamico” si possono invece definire le consuetudini parlamentari come «le regole consuetudinarie che la comunità dei *rule followers* del diritto parlamentare [...] indentificano quale guida delle proprie azioni *standard* per la critica delle eventuali deviazioni»¹⁴². Tra queste si annoverano le «grandi consuetudini

quale, considerando unitariamente le consuetudini costituzionali, ritiene che esse abbiano lo stesso rango dei principi cui afferiscono ed un ruolo «introduttivo di nuovo diritto, sia pure nel senso di integrare la Costituzione scritta», e non meramente interpretativo; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, IV ed., Padova, Cedam, 1993, 122 ss., che anch’egli riconosce loro valore integrativo, mentre per G. ROSSANO, *La consuetudine nel diritto costituzionale. Premesse generali*, Napoli, Jovene, 1992, 175, esse hanno carattere esecutivo della Costituzione formale; C. ESPOSITO, *Consuetudine (Diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. IX, Milano, Giuffrè, 1961, 456 ss., che le considera «norme prive di grado», volte a integrare le lacune e a stabilizzare i principi dell’ordinamento; G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1970, spec. 100, che, rinvenendole in «regole convenzionali stabilizzate, obiettivizzate, dispiegate nel tempo e nella coscienza sociale» – un’atipicità rispetto ai canoni generali dei sistemi basati sul principio di gerarchia delle fonti –, ritiene che il rango da attribuire ad esse dipenda da una serie di fattori in larga parte extragiuridici.

¹³⁹ Come afferma G.U. RESCIGNO, *Consuetudine costituzionale*, cit.

¹⁴⁰ Così V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 47-48, i quali precisano che esse possono formarsi con riguardo sia alle Assemblee, in senso proprio, sia agli altri organi parlamentari, sia pure ai singoli deputati o senatori.

¹⁴¹ A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 50, il quale sottolinea la grande rilevanza per il diritto parlamentare delle consuetudini rientranti nell’ultima categoria menzionata, su cui poggia il carattere flessibile dei regolamenti delle Assemblee.

¹⁴² Così R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 99, che si riferisce in particolare

parlamentari» (o «consuetudini parlamentari di riconoscimento»), che consistono in quelle regole non scritte ma ripetute nel tempo, con cui le altre regole del diritto parlamentare vengono prodotte e interpretate: si pensi alla più volte menzionata clausola del *nemine contradicente*, alla consuetudine secondo cui la Giunta per il regolamento può adottare regole al di fuori del procedimento di modifica del regolamento e a quella che impone di interpretare le disposizioni di quest'ultimo sulla scorta dei principi di «esperienza» e di «buon andamento»¹⁴³. Un'altra categoria è invece composta dalle «piccole consuetudini parlamentari», di natura particolare, le quali disciplinano l'organizzazione e il funzionamento di un'Assemblea parlamentare. Esse – a differenza di quelle appartenenti al primo gruppo – non sempre prevalgono sulle altre regole, ciò dipendendo dall'«efficacia condizionante» attribuita loro dalle norme di riconoscimento poc'anzi viste¹⁴⁴.

Non tutti i rapporti tra gli organi o i soggetti che operano internamente al Parlamento, o in relazione con esso (o con una sua articolazione), sono tuttavia regolati da puntuali consuetudini, aventi natura giuridica tale da essere vincolanti e quindi, almeno in linea teorica, giustiziabili. Al diritto parlamentare di carattere consuetudinario, infatti, si affianca una congerie di altre «fonti» non scritte dalla nomenclatura variegata e dai confini spesso imprecisi o indefiniti (se non persino indefinibili). Si parla – talvolta indifferentemente o, perlomeno, senza ponderate distinzioni – di convenzioni, prassi, precedenti, regole di correttezza costituzionale (o parlamentare, se riguardanti le sole dinamiche interne alle Assemblee). Nel tentativo di ordinarle razionalmente, definendone i profili e i caratteri specifici, si passino distintamente in rassegna.

Rispetto alle convenzioni generalmente intese, che si riferiscono a processi di formazione e (alternativamente o congiuntamente) di applicazione di criteri o regole prive – secondo buona parte della dottrina – di effetti giuridici¹⁴⁵, le convenzioni costituzionali

agli organi parlamentari dell'interpretazione, quali il Presidente di Assemblea e le Giunte per il regolamento.

¹⁴³ *Ivi*, 100-101. In questo ambito – precisa l'a. – la «capacità condizionante» delle consuetudini è superiore rispetto alle norme scritte, in quanto le prime si sono formate «secondo dinamiche inclusive e spontanee», ribadite e riconfermate nel tempo per la volontà dei loro stessi destinatari, e pertanto sono dotate di «un maggior tasso di legittimazione rispetto a una meta-norma scritta adottata per mezzo di un voto che spacca e divide».

¹⁴⁴ *Ivi*, 101-102. L'a. specifica che nell'ordinamento parlamentare italiano le regole rientranti in tale categoria hanno un'efficacia subordinata soltanto a quella dei pareri della Giunta per il regolamento.

¹⁴⁵ Di quest'avviso, *ex plurimis*, L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 639, nt. 20, che le definisce «regole

in senso proprio trovano fondamento «nel sistema desumibile dalla Costituzione», ragion per cui «continuano ad essere applicabili, pur quando la situazione politica di partenza sia radicalmente mutata»¹⁴⁶. A loro volta, tali *species* di convenzioni, seppure non sin dall'inizio del loro manifestarsi, rappresentano i «nuclei iniziali» delle consuetudini costituzionali e danno vita a parte rilevante del diritto costituzionale consuetudinario¹⁴⁷. Oltre (o, meglio, in alternativa) a trasformarsi in una consuetudine, così rivestendo i caratteri della giuridicità e della coercibilità propri di siffatta fonte-fatto, una regola convenzionale può essere in un certo momento positivizzata nel medesimo o in un differente contenuto prescrittivo¹⁴⁸.

Tra coloro che ne riconoscono l'esistenza e attribuiscono ad esse uno spazio all'interno del diritto costituzionale, alcuni autori ritengono che le convenzioni, sotto l'aspetto genetico, presuppongano un accordo (espresso o, ancor più di frequente, tacito) tra titolari di organi costituzionali; altri vi attribuiscono invece un carattere spontaneo, per così dire "involontario", individuando esse «punti di equilibrio tra più linee di tensione» e rimanendo sottoposte «ad un continuo processo di "messa a punto", rivolto a enucleare

di comportamento che stanno decisamente al di fuori del diritto»; G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Pol. dir.*, n. 4, 1997, spec. 513-515, (e, già, nel noto studio monografico *Le convenzioni costituzionali*, cit., *passim*), per il quale le convenzioni sono sì regole, ma non fondano decisioni giuridicamente vincolanti – pur presupponendo come loro contesto il sistema giuridico –, bensì sono informalmente create, modificate e "abolite" per ragioni politiche dagli stessi soggetti politici che le utilizzano. Per un altro verso, A. REPOSO, *Le regole di correttezza costituzionale nel sistema delle fonti-fatto*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1977, 259 ss. e A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. Foro italiano, 1977, 550, che includono invece le convenzioni tra le fonti-fatto.

¹⁴⁶ Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 404, il quale le distingue sia da quelle frutto di «accordi puntuali e non reiterabili, dai quali non potrebbe scaturire – per definizione – alcuna norma consuetudinaria», sia dai «comportamenti convenzionali ripetibili e anche lungamente ripetuti» ma «legati a particolari situazioni politiche» o comunque inidonei a «fare corpo con i rispettivi principi costituzionali».

¹⁴⁷ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale*, cit., 203. Diversamente, A. MANNINO, *Prime considerazioni in tema di convenzioni costituzionali*, in G. MOR, S. NINATTI, Q. CAMERLENGO, G.E. VIGEVANI (a cura di), *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico. Atti del convegno organizzato in ricordo del Prof. Paolo Biscaretti di Ruffia*, Milano, Giuffrè, 1999, 106, parla di un «piena sovrapposizione» tra convenzioni e consuetudini costituzionali, recisamente negata da G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, cit., 518, secondo cui «una medesima regola non può essere contemporaneamente qualificata convenzione e consuetudine», in quanto la prima, a differenza della seconda, non è una regola giuridica.

¹⁴⁸ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 50-51, indicano quale esempio la disciplina della posizione della questione di fiducia da parte del Governo, un tempo basata su convenzioni e in seguito inserita, prima, nel regolamento della Camera, all'art. 116, e, poi, in quello del Senato, all'art. 161.

l'essenziale delle relazioni di azione e reazione tra i soggetti costituzionali»¹⁴⁹. Sotto il profilo della loro funzione rispetto al testo costituzionale, vi è poi chi ne ravvisa un ruolo preminentemente ermeneutico e chi, invece, uno integrativo delle «lacunose» disposizioni della Carta¹⁵⁰. Non manca, tuttavia, anche chi nega in radice che regole convenzionali possano trovare spazio nell'ordinamento costituzionale italiano¹⁵¹, a differenza delle *conventions of the Constitution* che rivestono grandissimo rilievo nel sistema britannico, privo – com'è noto – di un vero e proprio testo costituzionale scritto.

All'interno della più ampia categoria delle convenzioni costituzionali, si possono individuare *ratione materiae* (con riguardo a organizzazione e funzionamento delle Camere) ovvero *ratione personae* (se coinvolgono soggetti e organi operanti all'interno delle Assemblee, i c.d. operatori parlamentari) le convenzioni parlamentari. Esempi possono esserne gli accordi interistituzionali, come le circolari sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, diramate nello stesso testo dai Presidenti delle due Assemblee parlamentari (oltre che dal Presidente del Consiglio dei ministri)¹⁵²; le «intese» tra gli stessi Presidenti delle due Camere, tramite cui questi hanno regolato, con metodo coordinato, alcune questioni istituzionali, anche inerenti all'*iter* legislativo¹⁵³; gli impegni assunti dal Governo in Parlamento, con le dichiarazioni del Presidente del Consiglio di evitare di porre questioni di fiducia sui disegni di legge contenenti disposizioni di delega, ovvero di non attuare queste ultime qualora inserite in disegni di legge di conversione di decreti-legge¹⁵⁴. Come rivela il nome stesso che le fu attribuito, anche la c.d. *conventio ad excludendum* – l'accordo tra forze politiche che, nella fase proporzionale della storia

¹⁴⁹ Nel primo senso, G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, cit., 516, cui si rinvia (spec. 507-513) per una classificazione quadripartita, che ha avuto fortuna anche presso altri autori. Nel secondo, G. ZAGREBELSKY, *Convenzioni costituzionali*, in *Enc. giur.*, vol. IX, Roma, Istituto dell'enciclopedia italiana, 1988, 7.

¹⁵⁰ S. BARTOLE, *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, in *Il Politico*, 1983, 258-261, ne parla in termini di «strumenti o sussidi ermeneutici» dell'attività interpretativa della Costituzione; ne sottolineano, invece, il ruolo integrativo della disciplina costituzionale positiva GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 76.

¹⁵¹ Cfr. A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2008, 15-16.

¹⁵² Sull'ultima versione, risalente, per tutte e tre le circolari, al 20 aprile 2001, v. R. DICKMANN, *Le nuove «regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2001, 723 ss.

¹⁵³ V., su tali strumenti, C. PINELLI, *Atti congiunti dei Presidenti delle due Camere*, in *Enc. dir.*, vol. I di agg., Milano, Giuffrè, 1997, 200 ss.

¹⁵⁴ Tali esempi di convenzioni rilevanti per il diritto parlamentare sono tratti da L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 77-79.

repubblicana, ha determinato l'estromissione delle ali politiche "estreme" dalla maggioranza di governo – è stata fatta rientrare in tale categoria¹⁵⁵. Infine, le autolimitazioni funzionali che, secondo una affermata prassi, le Camere si impongono in regime di *prorogatio* vengono ricondotte alle regole convenzionali: si pensi all'attività legislativa in commissione, limitata all'esame degli atti dovuti o urgenti; a quella d'inchiesta, confinata alla esplicitazione delle conclusioni raggiunte nel corso dei lavori antecedenti allo scioglimento; a quella ispettiva, svolta unicamente tramite interrogazioni a risposta scritta.

Queste ultime citate, tuttavia, non sempre sono inquadrare nella categoria delle convenzioni costituzionali, bensì vengono talvolta ricondotte alle regole di correttezza costituzionale (o, in senso stretto, parlamentare)¹⁵⁶, ossia quelle «regole di *fair play*, che normalmente si osservano nei rapporti tra organi costituzionali, o, all'interno del Parlamento, nei rapporti tra le varie componenti di esso»¹⁵⁷. Dette regole, pur ricoprendo un ruolo secondario sotto il profilo della funzione svolta nel disciplinare la vita parlamentare, sono assai numerose e interessano diversi ambiti: dalle regole del cerimoniale, al c.d. galateo parlamentare, al linguaggio parlamentare che deputati e senatori si ritiene opportuno utilizzino (o, dalla prospettiva opposta, quelle espressioni che sarebbe conveniente evitassero di pronunciare durante i loro discorsi)¹⁵⁸.

Nonostante questa variegata tipologia di fonti (o cosiddette fonti) che interessano la branca del diritto di cui ci stiamo occupando, le uniche a cui gli operatori parlamentari fanno di frequente espressamente riferimento nella risoluzione dei casi concreti – e di cui

¹⁵⁵ Cfr., tra gli altri, L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 645 ss., nonché, specificamente sul tema, il lavoro monografico di I. NICOTRA, *Democrazia «convenzionale» e partiti antisistema*, Torino, Giappichelli, 2007.

¹⁵⁶ Come precisato da L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 77, che in proposito, nel lasciare la strada aperta a entrambe le soluzioni, parlano ancor meno "impegnativamente" di «prassi gradualmente affermatasi e adattatasi».

¹⁵⁷ Così V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 51, che evidenziano come vi siano «comportamenti, di per sé legittimi e regolamentari, che tuttavia vengono considerati scorretti in certe circostanze», come le reiterate richieste di verifica del numero legale, finalizzate unicamente a determinare il rinvio della seduta, «corrette, oltre che legittime, in clima di ostruzionismo parlamentare o di forti contrasti tra maggioranza e opposizione; [...] scorrette, ancorché legittime, ove non sorrette da evidenti e plausibili motivazioni politiche o procedurali».

¹⁵⁸ Mentre L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 79-80, includono tutte le regole attinenti a tali ambiti nella categoria della «correttezza parlamentare», V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 51-52, ne trattano distintamente, seppur non mancando di evidenziare le forti analogie tra siffatte tipologie.

si trova, quindi, traccia nei resoconti delle sedute – sono le prassi e i precedenti¹⁵⁹, cui occorre dedicare almeno alcuni cenni.

Spazio assai preponderante nel campo del diritto parlamentare è occupato dalla prassi (parlamentare, per quanto rileva ai nostri fini), espressione generica, a maglie larghe, con cui si identifica il ripetersi di uno o più comportamenti posti in essere dalle Camere ovvero da organi o soggetti operanti all'interno di queste, attribuendo particolare rilevanza «[a]l fatto in sé, a prescindere dal suo rapporto con il diritto», sia esso scritto o no¹⁶⁰. Soggetta a mutamenti anche profondi per potersi facilmente adattare alle diverse situazioni che si presentano di volta in volta, la prassi ha guadagnato terreno a scapito delle norme scritte, benché (o forse proprio grazie al fatto che) le sia riconosciuta una forza meramente persuasiva e non vincolante. Per converso, se la ripetizione di detti atti o fatti fosse determinata dalla credenza della loro obbligatorietà giuridica da parte dei soggetti che li pongono in essere, ci si troverebbe in presenza di una consuetudine parlamentare e non di una mera prassi¹⁶¹. L'assenza di giuridicità non esclude, tuttavia, che, una volta consolidatasi sulla scorta di un ampio consenso, essa finisca «gradualmente [...] per farsi norma, essendo suscettibile di trasformarsi in regola di correttezza, in convenzione o persino in consuetudine costituzionale»¹⁶². Lo svilupparsi e l'accavallarsi di prassi, guadagnando terreno a scapito delle norme scritte e talvolta forzando il dato normativo positivo, ha determinato (o, per lo meno, favorito) un clima parlamentare «intriso di continue contestazioni reciproche sull'applicazione di norme regolamentari [...] che assumono molto spesso i toni di “battaglie politiche continuate con altri mezzi”»¹⁶³. Come si può intuire, ciò non giova al buon andamento dei lavori parlamentari

¹⁵⁹ Cfr. C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata*, cit., 753-754, che osserva criticamente come non vi sia quasi traccia nei resoconti di richiami a consuetudini, convenzioni, a regole di correttezza («spesso accantonate proprio nei momenti più critici») e rari sono persino quelli alla lettera del regolamento.

¹⁶⁰ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 80. Altri autori ritengono, invece, non irrilevante una relazione, in positivo o in negativo, tra prassi e un corpo normativo: secondo T. MARTINES, G. SILVESTRI, *Le fonti del diritto parlamentare*, cit., 49, la prima si formerebbe «in mancanza di una norma scritta»; di diverso avviso R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità e ideologia. Il rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Torino, Giappichelli, 2008, 177, per il quale la prima consiste in regole che si formano «all'interno o intorno» ad un testo normativo scritto.

¹⁶¹ *Contra*, T. MARTINES, G. SILVESTRI, *Le fonti del diritto parlamentare*, cit., 49, secondo cui l'elemento differenziale è il «carattere della continuità nel tempo» che mancherebbe alla prassi.

¹⁶² L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 80.

¹⁶³ Così L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare*, cit., 14, che parla di «crescente distorsione prassista del diritto parlamentare [...] in vista del cosiddetto “Parlamento decidente” – *rectius*, “della maggioranza di governo che decide in Parlamento” più velocemente e facilmente –, a scapito di quel

e al rendimento delle attività di rilievo costituzionale di cui le Camere sono titolari, oltre che al contegno istituzionale di coloro che ricoprono cariche elettive, generando e proiettando un'immagine negativa sull'intera classe politica.

Un discorso analogo può essere fatto per i precedenti parlamentari, dai quali le prassi traggono origine per poi svilupparsi ed eventualmente evolvere in norme giuridiche. Essi hanno un'efficacia meramente persuasiva e non vincolante, ma nulla vieta che nel tempo tendano ad acquistare una forza obbligatoria, una volta consolidatisi, appunto, in prassi pacifiche, costanti e uniformi, che danno a loro volta vita a norme consuetudinarie¹⁶⁴. In mancanza di un'espressa menzione da parte dei regolamenti delle Camere (diversamente da quelli di altri parlamenti¹⁶⁵), molte sono le definizioni che in dottrina sono state attribuite al termine "precedente", riassumibili in «un atto (o fatto) singolo cui tendenzialmente si uniforma, in presenza delle medesime circostanze, lo stesso organo che lo ha posto in essere, ovvero altro organo» e che deriva dalla «risoluzione di un caso determinato»¹⁶⁶, tramite «inedita estrazione o nuova applicazione di norme contenute in disposizioni regolamentari preesistenti» ovvero «invenzion[e], nel vuoto normativo, di una nuova disciplina»¹⁶⁷. In talune occasioni, la decisione che crea il

principio (ancora una volta, classicamente kelseniano) di preferenza per il compromesso e per l'intesa parlamentare che a nostro avviso è implicato nella stessa Costituzione del 1948».

¹⁶⁴ Secondo M. DI PIAZZA, *La rilevanza delle fonti non scritte nel diritto parlamentare*, in *Nuove autonomie*, n. 3, 2002, 358, il "precedente", «mano a meno che trova applicazione, crea di fatto diritto parlamentare oggettivo», percorrendo la seguente «scala evolutiva» che va dal manifestarsi di un singolo precedente al formarsi di una consuetudine (v. *infra* la scansione più nel dettaglio). Come tuttavia già osservava S. TOSI, *Le modificazioni tacite della Costituzione*, cit., 62, nel diritto parlamentare le consuetudini tendono spesso a identificarsi «paradossalmente con l'istantaneità di un presunto "precedente"», pur in assenza dell'elemento della *diuturnitas*.

¹⁶⁵ Ci si riferisce, ad esempio, al Regolamento del Parlamento europeo, il cui art. 226, § 5 e 6, dispone che «costituiscono un precedente per la futura applicazione e interpretazione degli articoli» cui si riferiscono «le interpretazioni che non sono state oggetto di contestazione e quelle approvate dal Parlamento», le quali vengono «pubblicate nel regolamento sotto forma di note in corsivo». Con riguardo ad altri parlamenti nazionali, si possono menzionare anche le nuove *Rules of Procedure* della *Knesset* israeliana, approvate il 30 maggio 2012, che dedicano il Capitolo I della Sezione J ai precedenti e all'interpretazione parlamentare e che, nella specie, al n. 141 definiscono il rapporto tra precedente e regolamento: «*A question connected to Knesset debates to which no provision in these Rules of Procedure applies, shall be decided by the House Committee, and its decision shall constitute a binding precedent, as long as these Rules of Procedure have not been amended with regards to that matter*» (dalla traduzione inglese reperibile al sito web ufficiale <http://main.knesset.gov.il/EN>).

¹⁶⁶ M. DI PIAZZA, *La rilevanza delle fonti non scritte*, cit., 354-355; molto similmente anche T. MARTINES, G. SILVESTRI, *Le fonti del diritto parlamentare*, cit., 49. Per un'ampia rassegna di definizioni di «precedente» formulate in dottrina, cfr. C. SPECCHIA, *I «precedenti» nel diritto parlamentare*, in *Boll. inf. cost. parl.*, n. 1, 1986, 145-149.

¹⁶⁷ A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 49, secondo cui, in questo modo, i precedenti vengono «a

“precedente” è corredata dall’espressa dichiarazione del Presidente dell’Assemblea (o di una Commissione) che essa «non deve costituire precedente», in modo da non comprimere né tantomeno vincolare la potestà delle Camere di darsi regole e di interpretarle ad una soluzione (tra le tante) adottata in una determinata circostanza¹⁶⁸.

Una delle problematiche che con più forza (e urgenza) è stata sottolineata in dottrina con riferimento alla congerie di precedenti – anche eterogenei e discordi – che si susseguono, si giustappongono, e si stratificano, riguarda la tendenziale assenza di pubblicità che gli stessi scontano, colmata con soluzioni soltanto parziali (raccolte talvolta non ufficiali, non più aggiornate, ovvero non pubblicamente reperibili)¹⁶⁹. Sotto il profilo giuridico-costituzionale, l’esigenza di una piena conoscibilità e fruibilità di tutte le fonti non scritte del diritto parlamentare – inclusi dunque i precedenti – deriva dal principio di pubblicità dei lavori parlamentari¹⁷⁰, corollario del principio di legalità costituzionale, e dunque da ragioni di «promozione del libero e consapevole esercizio della funzione parlamentare» (riconducibile all’art. 67 Cost.) e «di promozione e tutela della

costituire il punto di riannodo di una vera e propria normazione non scritta».

¹⁶⁸ Detta “clausola” – volta appunto a evidenziare le particolari circostanze in cui si è resa necessaria una determinata soluzione – affonda le radici in una dichiarazione del Presidente Leone, il quale, alla richiesta dell’on. Lucifero se fosse possibile che la Camera assumesse una decisione “procedurale” che non costituisse precedente, rispose che «un precedente tale è e rimane: cioè si pone come fatto accaduto nella sequenza dei precedenti e come tale potrà essere richiamato. Ma indubbiamente la potestà legislativa (qui regolamentare) non resta diminuita né vincolata da una soluzione adottata *incidenter tantum*» (Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, III Legislatura, seduta n. 402, 23 febbraio 1961, 19747). Successive occasioni in cui vi si è fatto ricorso si rintracciano, a titolo d’esempio, nelle sedute della Camera del 5 novembre 2014, quando il Presidente di turno, on. Baldelli, accolse la sollecitazione dell’on. Giachetti di far rimanere agli atti che due episodi occorsi non costituissero precedente, affermando che «è di tutta evidenza che non siamo qui a creare precedenti, ma ad applicare il Regolamento» (Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 325, 5 novembre 2014, 50), e del 19 gennaio 2015, allorché il Presidente di turno Giachetti assunse una decisione discostandosi dal disposto regolamentare, con la precisazione che si trattava di «una eccezione che ovviamente conferma la regola e che non costituisce precedente» (Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 365, 19 gennaio 2015, 16).

¹⁶⁹ Cfr., tra gli altri, E. GIANFRANCESCO, *I precedenti: da interna corporis ad atti del diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., 269 ss., spec. 276 ss.; R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 302 ss.

¹⁷⁰ Sulla rilevanza del principio di pubblicità dei lavori parlamentari, anche con taglio storico e comparato, v. almeno P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari (Profili storico-comparatistici ed aspetti attuali)*, in *Rass. parl.*, nn. 3 e 4, rispettivamente 200 ss. e 287 ss. Il principio di pubblicità costituisce altresì uno dei cinque pilastri (oltre all’imparzialità del Presidente, alla separazione degli stadi formazione della volontà parlamentare, alla libertà di parola e al principio maggioritario) della teoria benthamiana del procedimento parlamentare (v. G. BENTHAM, *La tattica parlamentare*, Torino, Tipografia di A. Pavesio, 1848, ora in A. BRUNIALTI (a cura di), *Biblioteca di scienze politiche. Scelta collezione delle più importanti opere moderne italiane e straniere di Scienze politiche*, vol. IV, tomo II, Torino, 1888, 734).

partecipazione dei cittadini alle attività parlamentari»¹⁷¹. Addivenire a tale risultato, dal punto di vista pratico, poi, gioverebbe a ridurre i richiami arbitrari o infondati al Regolamento e «il fenomeno dell'inseguimento del “peggior precedente” da parte di Presidenti di Assemblea troppo “sensibili” alle ragioni dello schieramento d'estrazione»¹⁷².

Volendo ripartire i precedenti in due categorie (o, meglio, individuare due specie di precedenti), a seconda della loro genesi, si possono distinguere: da una parte, i «precedenti-convenzioni», i quali derivano dall'«adeguamento spontaneo da parte di un organo collegiale – generalmente l'Assemblea – ad un comportamento pregresso»¹⁷³ e che «intervengono in spazi lasciati liberi dalle norme scritte ovvero, secondo la regola (non scritta) del “nemine contradicente”, anche in deroga alla disposizione scritta»¹⁷⁴; dall'altra, i precedenti «giurisprudenziali» (o «contenziosi»), i quali nascono dalle inappellabili decisioni assunte dal Presidente (in autonomia o a seguito di un pronunciamento della Giunta per il Regolamento¹⁷⁵) o dalle deliberazioni dell'Assemblea, provocate dal Presidente stesso qualora ritenga – per la particolare rilevanza della decisione – di sottoporla al voto dell'intero organo parlamentare¹⁷⁶.

¹⁷¹ Così E. GIANFRANCESCO, *I precedenti: da interna corporis ad atti del diritto parlamentare*, cit., 282, secondo cui tale esigenza è rafforzata (e non contraddetta) dagli elementi propri di siffatta disciplina, dalla «creatività giurisprudenziale» dello stesso diritto parlamentare, all'«efficacia persuasiva e non vincolante del precedente», sino al «carattere sostanzialmente giurisdizionale di molte decisioni presidenziali» (ivi, 283). Ritengono invece inutile ovvero inopportuno il pieno accesso a raccolte di precedenti, tendenzialmente per ragioni legate alle difficoltà che troverebbe l'interprete nell'«orientarsi» gli stessi (stanti la loro numerosità e disomogeneità), tra gli altri, C. SPECCHIA, *I «precedenti» nel diritto parlamentare*, cit., 151, e F. FABRIZI, *Precedente giudiziale, giudicato sostanziale “esterno”, precedente parlamentare*, cit., 259.

¹⁷² Con questi termini R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 304, riprendendo l'incisiva espressione coniata da N. LUPO (utilizzata in vari contributi, tra cui, *Sull'iter parlamentare del “lodo Alfano”*, cit., sin dal titolo e spec. 6 ss.).

¹⁷³ C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata*, cit., 754.

¹⁷⁴ M. DI PIAZZA, *La rilevanza delle fonti non scritte*, cit., 359, il quale ritiene che questi abbiano «rilevanza» e (in senso atecnico) «vincolatività» a seconda della discrezionalità degli stessi soggetti od organi che vi hanno dato vita e applicazione «per il soddisfacimento di una particolare esigenza».

¹⁷⁵ Con la riforma del Regolamento del 2017, al Senato vige ora l'obbligo in capo al Presidente di sottoporre ogni questione interpretativa del Regolamento, che gli venga sollevata da uno o più capigruppo che rappresentino un terzo dei componenti dell'Assemblea, alla Giunta per il Regolamento (art. 18, comma 3-bis, R.S.). Sul ruolo di tale organo interno e sulla ridotta pubblicità dei suoi lavori, v. P. GAMBALE, *Le Giunte per il regolamento nella formazione e nell'interpretazione del diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., 163 ss.

¹⁷⁶ Benché sia ancora ammissibile l'appello contro le decisioni presidenziali sull'ammissibilità degli emendamenti (ex art. 89 R.C.), sempre che il Presidente lo ritenga opportuno, esso «ha finito per risultare desueto», come segnalano L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 162, i quali osservano,

Dall'applicazione di una serie di «precedenti-convenzioni» conformi deriva una prassi, mentre una sequenza di decisioni presidenziali o deliberazioni assembleari dello stesso segno dà vita a una «giurisprudenza parlamentare (propria)»¹⁷⁷, che a sua volta si contraddistinguerà per la più marcata tendenza all'osservanza del precetto giuridico (nel caso della decisione) ovvero per la preminenza dell'elemento politico (nell'ipotesi della deliberazione). Tale ultima distinzione si comprende con chiarezza considerando le dinamiche che muovono le forze politiche all'interno delle Assemblee, che spesso sono tali da tingere le deliberazioni di una colorazione politica espressione della contingente maggioranza parlamentare, piuttosto che rispondere ai canoni interpretativi logico-giuridici che guidano – almeno in teoria – le decisioni giurisdizionali¹⁷⁸.

Sulla scorta di una prassi ovvero di una giurisprudenza parlamentare consolidata, univoca e omogenea, e in presenza dei requisiti per ciò richiesti, può infine formarsi una consuetudine parlamentare.

altresì, che anche sui richiami al Regolamento «ormai il Presidente non chiede mai all'Assemblea di deliberare (come pure consentito dall'art. 41, comma 1, r.C. o dall'art. 92, comma 3, r.S.)».

¹⁷⁷ M. DI PIAZZA, *La rilevanza delle fonti non scritte*, cit., 360-362. Se il precedente è di origine contenziosa ma non si giunge alla fase decisionale o deliberativa (ad es., per assenza formale o per ritiro dell'eccezione) si può parlare di giurisprudenza parlamentare «impropria», in cui è assente qualsiasi affermazione di principio, tipica di ogni “prodotto” giurisprudenziale.

¹⁷⁸ Come opportunamente sottolineato da C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata*, cit., 755, siffatta schematizzazione, per quanto apparentemente netta, non tiene tuttavia conto della complessità dei casi che nella realtà si presentano: si pensi, ad esempio, al fatto che un precedente giurisprudenziale può derivare anche da una prassi che, seppur consolidata, ad un certo momento venga messa in discussione e su cui sia pronunciata una decisione o una deliberazione.

CAPITOLO II

L'ORGANIZZAZIONE E LA DIREZIONE DEI LAVORI PARLAMENTARI:
CONTINUITÀ E DISCONTINUITÀ DI REGOLE E PRASSI
NELL'EVOLUZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO

1. L'elezione dei Presidenti di Assemblea nei rapporti tra maggioranza e opposizione

La disamina degli ambiti del diritto parlamentare in cui le ragioni della politica influiscono sull'interpretazione e l'applicazione delle "regole del gioco" non può che partire dall'elezione dei Presidenti delle Camere. La rilevanza, ai nostri fini, di tale atto non deriva meramente dal fatto che esso costituisca la prima incombenza che i due rami del Parlamento appena rinnovati sono chiamati ad affrontare, ma altresì (e soprattutto) dal ruolo che ricoprono nella vita delle Assemblee coloro che le presiedono e ne dirigono i lavori.

I poteri conferiti ai Presidenti di interpretazione, l'applicazione e l'integrazione del diritto parlamentare – inteso in senso lato, secondo quanto finora detto – sono per molti versi determinanti rispetto allo svolgimento dei lavori di ciascuna Camera, tanto sotto il profilo procedurale quanto rispetto al merito delle decisioni che vengono assunte. Pertanto, poiché le modalità di disciplina di tale investitura e il concreto atteggiarsi della prassi secondo le sue oscillazioni «incidono non poco sulla legittimazione del Presidente e quindi su come ciascun Presidente interpreta il proprio ruolo»¹, occorre soffermare l'attenzione su di esse, prima di passare a indagare altri ambiti della vita delle Camere in cui le regole parlamentari sono "utilizzate" sulla scorta di esigenze politiche.

1.1. Dall' "uomo della Costituzione" all' "uomo della Maggioranza": ascesa e declino di una convenzione bipartisan

Diversi sono i modelli di Presidente di Assemblea che dalla dottrina sono stati prospettati e descritti, a seconda del sistema istituzionale e del contesto storico-politico

¹ N. LUPO, *L'elezione e la posizione dei Presidenti delle Camere*, in C. DE CESARE (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Roma, Aracne, 2011, 71, il quale nota come focalizzare l'attenzione sull'elezione dei Presidenti d'Assemblea sia cruciale al fine di comprendere, in particolare, il ruolo svolto con riguardo alle molte funzioni da questi esercitate nei confronti delle diverse forze politico-parlamentari. Lo stesso A. non nega, tuttavia, che – come sostenuto da P.G. LUCIFREDI, *Alcuni aspetti della riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Rass. parl.*, n. 11-12, 1971, 595 – «il prestigio di qualsivoglia Presidente nasce dalla sua personalità, cioè dal suo passato, dalla sua notorietà, dalla sua reputazione, dalle sue capacità, dal modo in cui è uso avvalersene, e via dicendo, non dal numero di voti confluiti su di lui all'atto della sua elezione, che, ove la sua personalità lo meriti, può essere altissimo, anche senza che una norma regolamentare lo prescriva».

vigente in una data epoca. Mentre al Presidente della *House of Commons* britannica viene ascritto un carattere di imparzialità o neutralità e, all'opposto, il Presidente della Camera dei rappresentanti degli USA assume un ruolo di *speaker* e, spesso nei fatti, *leader* della maggioranza², nel nostro ordinamento ha avuto fortuna l'immagine di un Presidente "Giano bifronte", alla cui «imparzialità interna» (con riferimento alla funzione di "direzione" dei lavori parlamentari) si affianca un tratto di «politicalità esterna», rispetto sia al legame con il partito di provenienza, sia al ruolo esercitato nei confronti degli altri organi costituzionali (si pensi, su tutto, alla funzione consultiva nei confronti del Presidente della Repubblica nell'ambito del procedimento di scioglimento delle Camere, *ex art. 88 Cost.*, o – solo con riferimento al Presidente del Senato – alla supplenza del Capo dello Stato in caso di impedimento di quest'ultimo, *ex art. 86 Cost.*)³.

Alla figura del Presidente di Assemblea parlamentare italiano storicamente non sempre è stato riconosciuto, sul versante "interno", un ruolo *super partes*. Se si risale alle origini dello Stato unitario, in particolar modo nel primo periodo statutario, il Presidente svolgeva un «ruolo di raccordo fra l'esecutivo e la maggioranza parlamentare, garantendo in particolare le condizioni di realizzazione dell'indirizzo governativo»⁴. Al tempo, egli

² Per quanto in questo ordinamento esista invero la figura, riconosciuta e autonoma, del *Majority leader*.

³ Su tale tripartizione, anche in chiave comparatistica, cfr. A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000, 61 ss.; A. DI GIOVINE, *Modelli di speakership parlamentare e stile esternatorio dei Presidenti delle Camere*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, 373 ss. L'espressione «Giano bifronte» è utilizzata, con riferimento al Presidente del Congresso dei deputati spagnolo, da E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di Assemblea di interpretazione e supplenza dei Regolamenti parlamentari*, in G. ROLLA, E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di Diritto parlamentare in Italia e Spagna*, Torino, Giappichelli, 1997, 84, e ripresa da M. IACOMETTI, *I presidenti di assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2001, 8 ss., (che, tuttavia, ritiene non chiaramente distinguibili i due volti... a differenza di quelli della divinità romana) e da E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei presidenti delle Camere, tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 11 ss., e in *Rass. parl.*, n. 1, 2007, 43 ss. La distinzione tra le due "facce" (dell'imparzialità interna e della politicalità esterna) dei Presidenti di Assemblea risale a F. MOHRHOFF, *Introduzione ad uno studio sugli aspetti storico-politici, giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari dell'istituto presidenziale del Parlamento italiano (1848-1963)*, Roma, Colombo, 1963, 34 ss., di frequente richiamato anche dalla dottrina più recente. Altra immagine evocativa è quella coniata da A. MANZELLA (già negli anni '70, più di recente ribadita in *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, 142) – sulla scorta della teoria dell'indirizzo politico costituzionale di Paolo Barile – per sottrarre il Presidente di Assemblea italiano alla rigida dicotomia tra «uomo di maggioranza» e «uomo *super partes*»: Presidente come «uomo della Costituzione, titolare cioè non di astratti poteri arbitrari ma di precisi interessi politico-costituzionali», di cui si fa garante "attivo" (non potendo perciò essere assimilato alla «neutra magistratura dello speaker inglese»).

⁴ R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare: politica e diritto nel "processo" di*

partecipava ai dibattiti parlamentari, esprimendo opinioni sul merito degli argomenti in discussione, e prendeva parte alle votazioni. Ciò è accaduto sino al 1877, quando Crispi – eletto l'anno precedente alla guida della Camera – fece espungere il suo nome dalla “chiama” e diede il via alla prassi, seguita da tutti i suoi successori e ancora adesso vigente, secondo cui il Presidente di Assemblea modera soltanto il dibattito e non partecipa al voto⁵.

In seguito ad alcune modifiche del Regolamento della Camera datate 1920-1922 (segnatamente, l'introduzione dei gruppi parlamentari e della Conferenza dei capigruppo), il Presidente inizia ad assumere una maggiore “indipendenza” rispetto alla maggioranza di governo e all'Esecutivo stesso. Occorre, però, attendere gli anni '70 per ripensare la funzione presidenziale, “spoliticizzandola” e attribuendole un carattere di imparzialità, in particolar modo a garanzia delle minoranze⁶.

Nei primi anni della Repubblica, sino a tale periodo, infatti, i Regolamenti di Camera e Senato⁷ disponevano analogamente che, per l'elezione dei rispettivi Presidenti,

risoluzione dei casi regolamentari, Milano, FrancoAngeli, 2015, 181, che, descrivendo l'evoluzione storica del ruolo del Presidente di Assemblea italiano, rintraccia il fondamento normativo della collaborazione di quest'ultimo con il Governo, in epoca statutaria, nell'emendamento introdotto nel Regolamento della Camera nel 1863, secondo cui «il Presidente della Camera tiene gli opportuni concerti coi Presidenti dei singoli uffici e coi Ministri affinché siano portate in discussione le leggi proposte alla Camera».

⁵ Cfr. M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, Camera dei deputati, 1987, 96. La dottrina concorda nel ritenere che sul punto si sia formata una consuetudine parlamentare, ovvero sia un divieto giuridico, per i Presidenti di Assemblea, di partecipare alle votazioni. Cfr., per tutti, G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965, 51.

⁶ Come afferma M. MANETTI, *Le modalità di elezione e i poteri di nomina. La drammatica assenza di nuove regole per il ruolo dei Presidenti*, in *La trasformazione del ruolo dei Presidenti delle Camere, Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene, 2013, 170, tuttavia, al carattere dell'imparzialità è da attribuire «un significato profondamente diverso dalla neutralità del giudice, perché comporta un ruolo attivo e una discrezionalità amplissima», ma non tale da «sfociare [...] in un'attività di natura politica, in quanto rimane rigorosamente vincolata [...] al fine di assicurare il migliore funzionamento delle Camere, id est al fine di tutelare gli “interessi permanenti” del Parlamento, come istituzione chiamata a irradiare il principio pluralistico all'interno del sistema». Alla luce di ciò, si ritiene preferibile la definizione di “arbitro” rispetto a quella di “giudice”, al fine di «mettere fuori corso l'immagine “angelicata”, id est irrealistica, del Presidente di Assemblea» (*ivi*, 172). Con accenti diversi, F. FURLAN, *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2011, 353, secondo cui quest'ultimo «non è un organo di garanzia tout court ma è, più correttamente, un organo connotato dalla forte politicità che [...] è chiamato a garantire, all'interno dell'assemblea presieduta, tutti i soggetti (sia singoli sia organizzati) che in essa operano, attraverso l'interpretazione del regolamento» (c.vi testuali).

⁷ Il Regolamento della Camera vigente fino al 1971 è ancora quello approvato il 1° luglio 1900, successivamente oggetto di alcune modifiche sia nel periodo statutario, sia in quello repubblicano (a partire dal 1949 – durante la prima parte della I legislatura – e sino al 1966), per adeguarlo al nuovo ordinamento costituzionale. Il Senato, invece, adottato in via transitoria, per un brevissimo periodo, il Regolamento della

occorreva la maggioranza dei voti (computandosi, tra questi, anche le schede bianche); se, nei primi due scrutini, nessuno avesse raggiunto detta soglia, si sarebbe proceduto al ballottaggio tra i due più votati nello scrutinio precedente. Con questa modalità alla Camera si sono tenute 7 elezioni, conclusesi tutte al primo scrutinio, il più delle volte con maggioranze prossime al 60% (od oltre) dei voti⁸. Anche al Senato tutti i Presidenti, in questa fase, furono eletti al primo scrutinio con un numero di voti spesso piuttosto elevato⁹.

Con le riforme regolamentari del 1971, maturate in un contesto politico-parlamentare di stampo consociativo e a tendenza assembleare, furono elevate le maggioranze per l'elezione dei Presidenti delle Camere, seppure con alcune differenze tra i due rami, ad oggi ancora vigenti¹⁰. Al Senato le modifiche non furono profonde: venne previsto, all'art. 4 R.S., il *quorum* della maggioranza dei componenti nelle prime due votazioni, soglia che scende alla maggioranza assoluta dei voti dei presenti al terzo scrutinio (il quale deve tenersi il giorno successivo rispetto ai precedenti); se anche in quest'ultima votazione nessun senatore raggiunge il *quorum*, si procede al ballottaggio tra i due più votati nello scrutinio precedente. Alla Camera, invece, vennero previste maggioranze ancora superiori: ai sensi dell'art. 4, comma 2, R.C., nel primo scrutinio è richiesta la maggioranza dei due terzi dei deputati, mentre nel secondo e nel terzo il *quorum* scende a due terzi dei voti, per poi abbassarsi ulteriormente – dal quarto scrutinio in poi – alla maggioranza assoluta dei voti.

L'introduzione di maggioranze così significative, con riferimento ai primi

Camera prefascista, il 18 giugno 1948 approvò quasi all'unanimità un nuovo Regolamento, rimasto sostanzialmente inalterato sino al '71.

⁸ Il 26 giugno 1963 Brunetto Bucciarelli Ducci fu eletto addirittura con il 93% dei consensi, ottenendo il voto di quasi tutto l'arco parlamentare, compreso il PCI, il cui segretario Togliatti, dalle colonne de l'Unità, il giorno successivo spiegò la scelta affermando: «il candidato dava tutte le necessarie garanzie di competenza, di prestigio e di imparzialità». Anche Sandro Pertini, primo Presidente non democristiano della Camera repubblicana, nel 1968 fu investito da un'ampia maggioranza del 62,4%.

⁹ Superarono il 60% dei voti espressi Ivanoe Bonomi nel 1948, Enrico De Nicola nel 1951 (addirittura il 93,2%), Giuseppe Paratore nel 1952, Cesare Merzagora nel 1958 e nel 1963.

¹⁰ Come sottolinea N. LUPO, *Regole e regolarità nell'elezione dei presidenti delle Camere e nella formazione dei gruppi*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2018, 2, tali quorum “a scalare” sono modellati su quanto prevede l'art. 83, terzo comma, Cost. per l'elezione del Capo dello Stato e, analogamente, sono «volti a favorire la ricerca di un consenso il più ampio possibile [...], senza però compromettere troppo a lungo la funzionalità dell'organo». In particolar modo, la disciplina del Senato, che prevede quorum più contenuti e un eventuale ballottaggio “risolutivo”, mira a compendiare tale esigenza con il «fine di assicurare in tempi certi la copertura dell'organo supplente del Presidente della Repubblica» (L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2018, 159).

scrutini, era volta ad aumentare l'autorevolezza e a marcare il ruolo *super partes* e di garanzia del Presidente, che un consenso così ampio all'interno dell'Assemblea gli avrebbe conferito¹¹. Anche quando costui proveniva dalle file della maggioranza parlamentare, una larga investitura, giunta con il concorso dell'opposizione (o di settori di questa), valeva a rimuovere il “marchio” partitico originario e a consacrare l'eletto – per utilizzare un'espressione enfatica, ritualmente adoperata dai neoeletti a tali cariche monocratiche – come “il Presidente di tutti” (i deputati o i senatori, si intende).

Sulla scorta di tale previsione normativa e in coerenza con essa, a partire dal 1976 si era affermata una convenzione – innestata sulla consuetudine «in base alla quale i Presidenti delle Camere rivestono il ruolo simbolico e funzionale proprio delle istituzioni dell'unità»¹² – secondo cui una Presidenza (segnatamente quella della Camera) era assegnata a un esponente del maggiore partito di opposizione (il PCI), mentre l'altra (quella del Senato) rimaneva appannaggio della maggioranza di governo (sino al 1987 della Democrazia Cristiana¹³). Fu così che nella VII legislatura alla Camera venne eletto Pietro Ingrao (esponente dell'ala sinistra del partito, quella peraltro più lontana dai partiti di governo) con quasi l'80% dei suffragi, mentre nelle tre legislature successive la carica fu ricoperta da Nilde Iotti, sempre eletta con percentuali superiori al 70%. Una breve parentesi, in cui la convenzione fu derogata (o, se si vuole, sospesa), riguarda l'elezione di Oscar Luigi Scalfaro, deputato DC eletto nel 1992 solo al quarto scrutinio, con poco più del 50% dei voti. Tuttavia, egli rimase in carica per poche settimane, sino alla sua elezione a Presidente della Repubblica, quando gli successe Giorgio Napolitano (esponente PDS), così tornando ad applicarsi la convenzione *bipartisan*. Contestualmente anche al Senato tutti i Presidenti furono eletti al primo scrutinio con percentuali molto elevate, fino a quando, per l'elezione di Malagodi (PLI) nel 1987 e per il “bis” di Spadolini (PRI) nel 1992, si dovette arrivare al terzo scrutinio, nell'ambito del quale raccolsero comunque una maggioranza di voti più ampia di quella governativa.

¹¹ Cfr. N. LUPO, *L'elezione e la posizione dei Presidenti delle Camere*, cit., 72-73.

¹² Così M. MANETTI, *Le modalità di elezione e i poteri di nomina*, cit., 170-171, secondo la quale l'interpretazione di siffatta consuetudine ad opera della convenzione descritta nel testo può definirsi «peculiare, ma del tutto aderente alla *ratio* unitaria».

¹³ In tale anno, al posto di Amintore Fanfani, chiamato a formare un governo, fu eletto allo scranno senatoriale più alto Giovanni Malagodi (PLI), che rimase per pochi mesi, sino al termine della legislatura. Dopo le elezioni dello stesso anno, alla guida del Senato fu eletto Giovanni Spadolini (PRI), comunque esponente di un partito di maggioranza, riconfermato poi nel 1992.

La convenzione costituzionale in parola ha resistito per diverse legislature, anche grazie all'esercizio imparziale delle prerogative presidenziali da parte dei titolari della carica durante tale periodo¹⁴. Essa, tuttavia, è stata interrotta nel 1994, in parallelo alla trasformazione del funzionamento della forma di governo in senso maggioritario, dovuta alla riforma dei sistemi elettorali e alla ristrutturazione del sistema politico secondo un modello bipolare. In quell'anno furono eletti Irene Pivetti alla Camera e Carlo Scognamiglio Pasini al Senato, esponenti di due forze politiche (rispettivamente Lega Nord e Forza Italia) appartenenti alla coalizione uscita vincitrice dalle elezioni. In particolare, la competizione tra i due candidati (di centrodestra e centrosinistra) a Palazzo Madama fu aspra e combattuta, tanto che per decretare l'elezione – ottenuta infine con un solo voto di scarto – si dovette giungere al quarto scrutinio, ossia al ballottaggio risolutivo, evento di assoluta novità nella storia dell'istituzione.

A partire da tale periodo, dunque, il vertice monocratico delle due Assemblee rappresentative non è più stato eletto con maggioranze ampie e trasversali, in quanto il candidato veniva scelto (o, per così dire, “imposto”) dalle forze di maggioranza, senza tentare di raggiungere un accordo con i partiti di opposizione, che neppure venivano consultati a questo riguardo¹⁵. Per lunghi anni si è manifestata una prassi (o, al più, una convenzione tutta interna alla coalizione di maggioranza) secondo la quale la Presidenza del Senato veniva attribuita al partito o della fazione che avrebbe espresso il Presidente del Consiglio, mentre alla Camera il Presidente era un esponente – in più occasioni il *leader* – di un partito minore della maggioranza (con l'eccezione di Luciano Violante nel 1996). In tale contesto e sulla base di questo schema, furono eletti sei Presidenti della Camera, tutti al quarto scrutinio e con i soli voti della coalizione vincitrice. Al Senato in

¹⁴ In questo periodo, come sottolinea F. FURLAN, *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, cit., 344, «il ruolo arbitrale della terza carica dello Stato ha raggiunto la sua massima espansione: una volta eletto, il Presidente cessava ogni rapporto con il gruppo e il partito di origine cercando di svolgere le proprie funzioni nell'interesse di tutti e di far rispettare il regolamento nel modo più imparziale possibile».

¹⁵ Cfr. S. LABRIOLA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare. Il caso italiano dopo l'introduzione della legge elettorale maggioritaria*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 12*, 2001, 95, secondo cui «la figura del presidente di minoranza, affermatasi per l'intero periodo dal 1972 al 1992, sembra tramontare del tutto: i presidenti dei due rami del parlamento provengono dai gruppi della maggioranza [...] Non solo, ma le candidature sono il frutto di una decisione unilaterale della maggioranza, senza alcun approccio per la ricerca di un qualche gradimento dei gruppi dell'opposizione, come invece avviene frequentemente prima della riforma elettorale»; M. MANETTI, *Le modalità di elezione e i poteri di nomina*, cit., 167, secondo cui, dal 1994, «non si sono avuti [...] Presidenti della maggioranza, ma semplici *Presidenti di maggioranza*» (c.vo testuale).

due occasioni (nella già accennata elezione del 1994 e, come a breve si dirà, nel 2013) si dovette arrivare al ballottaggio tra i due candidati più votati, non essendosi raggiunta nello scrutinio precedente la maggioranza dei voti dei presenti¹⁶.

Questa dinamica si ripropose anche nel 2013, all'esito di elezioni che restituirono un Parlamento diviso in tre "blocchi", in seguito all'emersione di una nuova forza politica – il Movimento 5 Stelle – che per la prima volta si presentava agli elettori a livello nazionale. Mentre alla Camera la formula elettorale *majority assuring* poté conferire alla coalizione di centrosinistra la maggioranza assoluta dei seggi, al Senato questa soglia non fu raggiunta da alcuna lista o schieramento. Pertanto, se a Montecitorio Laura Boldrini (indipendente eletta nelle liste di SEL) si impose al quarto scrutinio con la maggioranza assoluta, l'elezione di Pietro Grasso (indipendente eletto nelle file del PD) alla guida di Palazzo Madama, grazie ai voti del centrosinistra e l'astensione dei senatori M5S, arrivò solo al ballottaggio con meno del 44% dei suffragi. Lo sviluppo dei successivi eventi politici, tuttavia, non consente di considerare entrambe tali figure, a posteriori, dei "Presidenti di maggioranza". La non autosufficienza della coalizione di centrosinistra, infatti, portò fin da subito alla formazione di una maggioranza tra il PD e alcune forze politiche di centro e centrodestra – in uno schema di governo di larghe intese – con il contestuale passaggio di SEL all'opposizione. Per l'eterogenesi dei fini, dunque, la guida della Camera rimase per tutta la legislatura in mano a un esponente dell'opposizione, ripristinandosi quella configurazione istituzionale che era stata abbandonata nel 1994. Similmente, ma solo pochi mesi prima dello scioglimento delle Camere, accadde al Senato, con l'uscita di Grasso dal gruppo parlamentare PD e la sua candidatura come *front-man* di un nuovo soggetto politico alla tornata elettorale successiva¹⁷.

Uno scenario ancora differente si è delineato in seguito alle elezioni del 2018, che si sono tenute con una nuova legge elettorale prevalentemente proporzionale. Poiché

¹⁶ Lo scontro tra schieramenti politici per ottenere l'elezione di un proprio esponente (o per ostacolare quello avversario) emerge viepiù con evidenza in un contesto caratterizzato da una risicata maggioranza in capo alla coalizione vincitrice. Si vedano, a tal proposito, le emblematiche vicende procedurali che portarono all'elezione del Presidente del Senato nel 2006 – in cui, tra l'altro, si assistette all'annullamento del secondo scrutinio per problematiche legate all'assegnazione di alcuni voti –, ricostruite da V. VICENZI, *Alcune considerazioni sugli scrutini per la elezione del Presidente del Senato avvenuta il 29 aprile 2006*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2006, 767 ss.

¹⁷ Sul punto, cfr. C. BERGONZINI, *L'eterogenesi dei Fini: a proposito del ruolo (politico) dei presidenti di Assemblea*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2018, 487 ss.; N. LUPO, *Regole e regolarità nell'elezione dei presidenti delle Camere e nella formazione dei gruppi*, cit., 1-5.

nessuna lista o coalizione ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi, questa volta in entrambi i rami del Parlamento, si è reso necessario un accordo tra diversi schieramenti finalizzato all'elezione dei Presidenti di Assemblea. L'intesa raggiunta tra il M5S e la coalizione di centrodestra ha portato alla proclamazione di Roberto Fico (esponente del primo) alla Camera e Maria Elisabetta Alberti Casellati (Forza Italia) al Senato, rispettivamente al quarto scrutinio con il 68% dei voti e al terzo scrutinio con il 75% dei voti.

Sulla scorta di questi ultimi eventi si potrebbe ritenere di trovarsi in presenza non tanto del ripristino della convenzione parlamentare in base a cui uno dei vertici delle Camere era assegnato all'opposizione, quanto della ricerca di un'investitura condivisa con almeno una parte delle forze di minoranza. Si tenga, tuttavia, presente che al momento del voto dei Presidenti (primo adempimento delle Camere appena costituite) non era ancora chiaro quale sarebbe stato il perimetro della maggioranza parlamentare che avrebbe espresso il Governo e, di conseguenza, la collocazione all'opposizione delle forze politiche da esso escluse. La *ratio* dell'accordo M5S-centrodestra, a detta degli stessi protagonisti, si è fondata sull'opportunità di riconoscere di una Presidenza alla forza politica di maggioranza relativa e l'altra alla coalizione che aveva ottenuto i maggiori consensi elettorali.

L'evoluzione delle vicende politico-parlamentari ha portato, nell'arco di qualche mese, alla formazione di un Governo sostenuto da M5S e Lega, con i *partner* della coalizione di centrodestra (Forza Italia e Fratelli d'Italia) posizionatisi all'opposizione. In linea squisitamente teorica si potrebbe dunque parlare di un Presidente del Senato "di opposizione", benché in realtà ciò non derivi da una precisa scelta politico-istituzionale – secondo uno spirito di *fair play* tra forze antagoniste – ma, più prosaicamente, dall'esigenza di raggiungere i *quorum* di elezione prescritti dai Regolamenti parlamentari.

1.2. I rischi di crisi dell'imparzialità presidenziale e la necessità di un ritorno ad un'antica (e saggia) concezione garantista

A bilancio provvisorio dell'evoluzione e dei mutamenti della prassi riguardante l'elezione dei Presidenti di Assemblea, in rapporto con il dato regolamentare, si possono

avanzare alcune considerazioni. Pur non essendo questa la sede per ricostruire a tutto tondo il ruolo spettante a tali figure all'interno delle rispettive istituzioni, occorre considerare alcuni indici, non soltanto normativi, che depongono a favore della consolidata tesi dell'imparzialità presidenziale, suggellata dalla consuetudine che per lungo tempo ha visto nell'investitura «un momento di unità, e non di contrapposizione» dell'intera Assemblea¹⁸.

Si pensi al fatto che il procedimento di elezione non prevede formali “candidature”¹⁹, né che vi siano indicazioni di voto da parte dei gruppi parlamentari e neppure che a questi ultimi abbiano previamente aderito coloro che vengono votati²⁰. Al contrario, lo scrutinio non può essere preceduto da alcun dibattito²¹, ma costituisce – come si è già ricordato – il primo adempimento delle nuove Camere convocate. Altro elemento che rafforza, in una certa misura, l'indipendenza del Presidente di Assemblea dalla maggioranza di governo e, di riflesso, la sua imparzialità è la stabilità della carica²², la quale dura per l'intera legislatura, diversamente dagli Esecutivi che di frequente si avvicendano durante tale arco temporale²³. Non è un caso, difatti, che la maggioranza dei

¹⁸ Così M. MANETTI, *Le modalità di elezione e i poteri di nomina*, cit., 169, che assimila tale investitura a quella del Capo dello Stato. Anche su di essa, analogamente a quanto successo per i Presidenti delle Camere, a partire della fase maggioritaria della storia repubblicana si sono consumate contrapposizioni frontali che hanno finito per trascinare nell'agone politico e per attribuire una coloritura “di parte” all'eletto.

¹⁹ Nella seduta del 20 giugno 1979 il Presidente provvisorio Nenni respinse la richiesta dei senatori Spadaccia e Stanzani Ghedini di aprire un dibattito sulla – da loro contestata – interpretazione che nella prassi era (ed è) data alle norme regolamentari sull'elezione del Presidente di Assemblea, secondo la quale non è possibile presentare e discutere le candidature. Analogamente, nella prima seduta della XVI legislatura, l'on. Bonino intervenne per proporsi come candidata alla Presidenza del Senato, ma il Presidente provvisorio Andreotti le negò tale possibilità, facendo riferimento all'interpretazione consolidata del Regolamento: in quanto l'Assemblea funge esclusivamente da seggio elettorale, non sono ammessi interventi per presentare candidature o discutere delle stesse, né dichiarazioni di voto.

²⁰ Ciascun deputato e senatore è tenuto a dichiarare la propria adesione a uno di essi entro, rispettivamente, due o tre giorni dalla prima seduta d'aula (art. 14, c. 3, R.C.; art. 14, c. 2, R.S.). Non di rado, dunque, l'elezione del Presidente dell'Assemblea precede la formazione dei gruppi parlamentari.

²¹ Come già accennato, più volte i Presidenti provvisori hanno chiarito che l'Assemblea in tale sede opera unicamente come seggio elettorale e, pertanto, non può adempiere a incombenze diverse e ulteriori da quelle tassativamente indicate dall'art. 4 di entrambi i Regolamenti parlamentari (v. le sedute della Camera del 5 luglio 1979, del 20 giugno 1979, del 15 aprile 1994 e le sedute del Senato del 20 giugno 1979, del 29 aprile 2008 e del 16 marzo 2013).

²² Sulla relazione tra stabilità della carica e autorevolezza dei Presidenti, anche con riferimenti comparatistici, cfr. M. IACOMETTI, *L'organizzazione interna dei parlamenti*, Roma, Carocci, 2010, 68 ss.

²³ Mai nella storia repubblicana, infatti, un Governo è rimasto in carica per 5 anni. Il Governo Berlusconi II (11 giugno 2001 - 23 aprile 2005), il più longevo, è stato in carica per 1412 giorni, ma neanche esso è riuscito a portare a termine la legislatura, sebbene il successivo (Governo Berlusconi III),

Presidenti della Repubblica (8 su 12) sono stati in precedenza anche alla guida di uno dei due rami del Parlamento (ben 4 di questi sono stati eletti mentre ricoprivano proprio questa carica), a riprova del ruolo imparziale che ammantava – e che, almeno nella prima fase del parlamentarismo repubblicano, è stato nei fatti dimostrato – la figura del Presidente d'Assemblea²⁴.

Sempre a proposito della stabilità della carica, si aggiunga che, come sostenuto da parte consistente della dottrina e come confermato dalla mancanza di una prassi parlamentare di segno diverso, i Presidenti di Camera e Senato non possono essere sfiduciati o revocati dall'Assemblea che li ha eletti²⁵. Pur non sussistendo alcun rapporto di fiducia tra l'Assemblea e il suo Presidente, in più di un'occasione quest'ultimo ha rassegnato le proprie dimissioni per ragioni di natura politica, che nella maggior parte dei casi sono state respinte a larga maggioranza, con un voto che ha riaffermato il consenso già espresso in sede di elezione²⁶.

sostenuto dalla medesima maggioranza, nella sostanza poco si distanziava da un rimpasto di governo.

²⁴ Cfr. F. FURLAN, *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, cit., 342, secondo cui l'elezione al Quirinale di chi ha ricoperto la funzione di Presidente di Assemblea deriva dall'aver dimostrato, in questa precedente veste, «doti di competenza, saggezza, mediazione e capacità di essere, quanto più possibile, gelosi custodi delle regole del gioco, doti che un Capo dello Stato deve massimamente possedere».

²⁵ In questo senso, G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967, 215; E. VOZZI, *Art. 63*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. Il Foro italiano, 1983, 395 ss.; S. TRAVERSA, *Il Presidente della Camera dei deputati*, in ID., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi. Studi*, Milano, Giuffrè, 1989, 425 ss.; A. SCIORTINO, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2002, 171 ss.; C. DECARO, *La struttura delle Camere*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, 73 ss.; per ragioni perlopiù formali (la mancanza della previsione dell'atto con cui dovrebbe essere assunta la decisione), N. LUPO, *L'elezione e la posizione dei Presidenti delle Camere*, cit., 80 ss. *Contra*, G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., 65 ss.; G.F. CIAURRO, *Presidenti delle assemblee parlamentari*, in *Enc. giur.*, vol. XXIV, Roma, Istituto dell'enciclopedia italiana, 1991, 10. La più recente vicenda che ha riaperto il dibattito sul tema della responsabilità presidenziale è rappresentata dalla *querelle* divampata nel 2010 tra il Presidente della Camera Fini e la maggioranza parlamentare del tempo, su cui v. F. FURLAN, *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, cit., 350 ss.

²⁶ Un esempio su tutti sono le dimissioni – motivate da una presa di posizione su una questione procedurale – del Presidente della Camera Gronchi durante la I legislatura repubblicana, rigettate dall'Aula nella seduta antimeridiana del 6 febbraio 1952, dopo un breve dibattito in cui esponenti delle più distanti forze politiche si erano espressi favorevolmente alla permanenza in carica di colui che pochi anni dopo fu eletto al Quirinale. Più volte, poi, furono respinte le dimissioni presentate in diverse occasioni dal Presidente del Senato Merzagora (il 29 febbraio 1960 e il 6 novembre 1967, ma poi accolte il successivo 7 novembre) e dal Presidente della Camera Pertini (il 7 luglio 1969 e, in Conferenza dei Capigruppo, il 14 ottobre 1975). Per una rassegna di questi e altri episodi, v. *amplius* F. FURLAN, *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, cit., 342 ss.

Altri indici dell'imparzialità caratterizzante il ruolo presidenziale si rintracciano in alcuni poteri decisori, politicamente delicati (e, in un certo senso, "decisivi"), attribuiti a tale organo, che possono giustificarsi solo in ragione della funzione di garanzia ad esso riconosciuta alla luce della sua investitura *bipartisan*. In primo luogo, si fa riferimento al potere di interpretazione del diritto parlamentare e di integrazione delle sue fonti, a tutela delle minoranze, grazie a cui esso ha potuto godere di un ampio grado di flessibilità, come si è cercato di dar conto nel precedente capitolo²⁷.

Entrando nel merito di specifiche attribuzioni, si pensi ai relevantissimi (alla Camera persino decisivi) poteri spettanti al Presidente in materia di programmazione dei lavori parlamentari o ai residui poteri – ad esercizio "congiunto" tra i due Presidenti di Assemblea – di nomina dei componenti di autorità indipendenti o di altri organismi chiamati ad applicare imparzialmente disposizioni di legge²⁸. Tuttavia, la sottrazione di alcuni di questi poteri di nomina ai Presidenti e la loro attribuzione ad altri organi ha dimostrato «la consapevolezza della incompatibilità tra le nuove forme di elezione dei presidenti di Assemblea e la permanenza di poteri presidenziali basati sull'investitura unitaria»²⁹. Difatti, l'indipendenza dei soggetti nominati – e, di riflesso, degli organi che questi vanno a comporre – deriva, in buona parte anche se non esclusivamente, dalle modalità della loro designazione: una nomina proveniente da Presidenti eletti dalla sola maggioranza parlamentare mina in partenza quell'indipendenza che è tratto distintivo di dette Autorità.

²⁷ Cfr. M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, 310 ss.; ID., *Le modalità di elezione e i poteri di nomina*, cit., 174, che sottolinea come in altri ordinamenti la deroga al regolamento è subordinata al voto a maggioranza qualificata dell'Assemblea (Germania) o condizionata al parere favorevole della Giunta per il Regolamento (Spagna), mentre nel nostro si è preferita una soluzione che prevede «una continua mediazione *behind the Chair*».

²⁸ Permangono ancora oggi in capo ai Presidenti di Camera e Senato le nomine dei componenti dell'AGCM (c.d. *Antitrust*), dell'ANAC e della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

²⁹ Così M. MANETTI, *Le modalità di elezione e i poteri di nomina*, cit., 178. Attualmente, la nomina di tutti i componenti dell'ARERA e del Presidente dell'AGCOM spetta al Governo, previo parere delle Commissioni parlamentari a maggioranza di due terzi, mentre gli altri componenti dell'AGCOM e i membri del Garante per la protezione dei dati personali sono eletti dalle Camere. Così come sempre alle Assemblee parlamentari spetta oggi giorno l'elezione dei membri laici dei Consigli di Presidenza del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Diversamente, i componenti del CdA Rai, ai sensi della riforma dello Statuto intervenuta nel 2015, vengono designati secondo un sistema "misto" (le Camere eleggono due componenti ciascuna; due sono designati dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze; uno è designato dall'assemblea dei dipendenti Rai).

A fronte di questi elementi che connotano la figura del Presidente di Assemblea, si sono sviluppate, a partire dall'avvento del bipolarismo, alcune prassi dissonanti rispetto al dato normativo che non riguardano soltanto la sua elezione, ma anche l'interpretazione del ruolo da parte di chi ricopre la carica. Ci si riferisce in particolar modo all'accentuazione del profilo politico "esterno" di quel "Giano bifronte", determinata da una crescente esposizione mediatica, non di rado accompagnata sia da una marcata attitudine esternatoria che va a interessare anche il merito politico degli argomenti all'attenzione del dibattito pubblico³⁰, sia dalla tendenza a mantenere o ad assumere un ruolo politico di primo piano all'interno di un partito da spendere alla successiva tornata elettorale³¹.

Questo attivismo politico (in senso stretto) si ripercuote anche sul suo "volto interno", ossia sull'esercizio delle attribuzioni connesse allo svolgimento dei lavori parlamentari (si pensi, a titolo d'esempio, ai poteri – non privi di discrezionalità – ad esso

³⁰ Cfr. C. BERGONZINI, *Se i Presidenti di Assemblea si atteggiavano a serial speaker*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2007, 339 ss., che denuncia questa crescente tendenza; E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei presidenti delle Camere, tra soggetti politici e arbitri imparziali*, cit., 22 ss., il quale parla di interventi «di natura propriamente politica, di interlocuzione politica nel contesto politico», che travalica le funzioni a rilievo esterno proprie del Presidente quale rappresentante dell'intera Assemblea; in senso critico anche A. SCIORTINO, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., 195; distingue, invece, le dichiarazioni in materia di politica costituzionale (ritenute ammissibili) e le esternazioni politiche in senso proprio (da escludere) R. D'AMBROSIO, *Il potere di esternazione del Presidente di Assemblea parlamentare*, in *Rass. parl.*, n. 3, 1999, 693 ss. Di diverso avviso, E. ROSSI, *Alcune considerazioni sul Presidente di Assemblea come "uomo/donna della costituzione"*, in *La trasformazione del ruolo dei Presidenti delle Camere, Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, cit., 291, secondo cui «ciascun Presidente gode, in quanto *persona*, del diritto alla libera manifestazione del pensiero sancito dall'art. 21 Cost., ed inoltre, in quanto *parlamentare*, è tenuto ad esercitare il proprio mandato, per il quale è stato eletto dagli elettori: i quali elettori lo hanno eletto perché egli svolga le funzioni di parlamentare, non di Presidente dell'Assemblea» (c.vi testuali).

³¹ Ciò vale tanto per coloro che già rappresentavano figure politiche di primo piano con ruoli di *leadership* all'interno del proprio partito – si pensi ai Presidenti della Camera Casini, Bertinotti e Fini al momento della loro elezione – (su cui v. N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2014, 9 ss.), quanto per i Presidenti Grasso e Boldrini che, da «neofiti della politica [...], anche grazie a un abile uso della loro visibilità mediatica» hanno scelto «di giocare le loro partite politiche in piena autonomia, fino a giungere alla – invero paradossale – scelta di candidarsi entrambi nella medesima (nuova) formazione politica, con uno dei due chiamato addirittura ad indossare, nella fase finale del suo mandato, le inedite vesti del leader di partito» (ID., *Regole e regolarità nell'elezione dei presidenti delle Camere e nella formazione dei gruppi*, cit., 4). Questa partecipazione attiva al dibattito politico, in una certa misura fisiologica, rischia di debordare, facendo perdere «anche l'apparenza di "super partes" laddove» chi ricopre la carica «sviluppa un'attività di "capo partito" o comunque di uomo fortemente legato a questa o quella parte politica», come afferma C. DE CESARE, *L'attuale sistema parlamentare italiano e le modificazioni tacite della Costituzione*, in ID. (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, cit., 27.

spettanti in sede di programmazione dei lavori parlamentari, di ammissibilità degli emendamenti, di assegnazione dei disegni di legge alle Commissioni in sede referente, redigente o deliberante) e più in generale «sulla stessa configurazione garantistica ed imparziale della funzione presidenziale, scaricando su di essa un accumulo di tensioni che si vengono inevitabilmente a produrre»³². Proprio su quest'ultimo versante – quello della gestione delle procedure parlamentari – i Presidenti, soprattutto a partire dal 1994, sembrano non avere sempre interpretato il proprio ruolo con specchiata imparzialità, assumendo decisioni controverse e dando luogo a contestazioni da parte delle opposizioni e a critiche dalla dottrina³³.

Tali atteggiamenti manifestati e prassi seguite, dissonanti rispetto al ruolo quasi unanimemente riconosciuto ai Presidenti di Assemblea, sono il precipitato dell'elevata conflittualità che si è generata attorno alla loro figura a partire dal momento della loro elezione³⁴. Ciò concorre, a sua volta, ad alimentare un clima di perdurante contrapposizione tra forze politiche in cui sono trascinati i Presidenti di Assemblea, non di rado accusati di partigianeria per le decisioni assunte³⁵, in una spirale che da cui è

³² Così E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei presidenti delle Camere, tra soggetti politici e arbitri imparziali*, cit., 23, secondo cui «tanto più l'azione del Presidente di Assemblea parlamentare si caratterizza per un attivismo politico, tanto più il Presidente è costretto a scontare una drammatizzazione delle decisioni e della sua attività *intra moenia*, fino ad arrivare ad una messa in discussione della sua posizione di garante regolamentare» (ivi, 26). Cfr. anche R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 191 ss.

³³ Cfr. C. BERGONZINI, *Presidenti delle Camere: quando l'imparzialità diventa potere*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2006, 545 ss., secondo cui «i presidenti di assemblea, ben lungi dalle figure di "arbitri imparziali" che la dottrina tramanda, sono divenuti essenziali per l'attuazione dell'indirizzo governativo, cui una maggioranza non può in alcun modo rinunciare»; F. BILANCIA, *L'imparzialità perduta (a proposito dei Presidenti di Assemblea parlamentare)*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2005, 311 ss. Per una rassegna di decisioni e questioni controverse, alcune delle quali saranno approfondite nel prosieguo della trattazione, cfr. F. FURLAN, *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, cit., 345 ss. e spec. 348, e, con particolare riferimento alla XIV legislatura (ma non esclusivamente), E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei presidenti delle Camere, tra soggetti politici e arbitri imparziali*, cit., 17 ss. e nt. 28.

³⁴ Cfr. V. CASAMASSIMA, *Presidente di assemblea parlamentare e statuto dell'opposizione*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOCCHI (a cura di), *I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, cit., 88, secondo cui siffatta conflittualità «generatasi attorno alla figura del Presidente sia stata, per molti versi, un "frutto avvelenato" dei criteri adottati nelle ultime legislature per la designazione dei titolari delle cariche presidenziali».

³⁵ La stessa dottrina che sostiene come, con l'avvento del bipolarismo, il ruolo di garanzia presidenziale «lungi dall'essersi affievolito o dall'essere scomparso, si è invece consolidato e rafforzato, assumendo una nuova conformazione proprio alla luce del dispiegarsi del confronto parlamentare su due fronti contrapposti, in forte e non di rado esasperato conflitto tra loro» (G. ROMANO, *I presidenti delle Camere: vecchi miti, nuove certezze ed un'ipotesi di futuro*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Il Filangieri. Quaderno 2007*, Napoli, Jovene, 2008, 294)

difficile scorgere una via d'uscita.

Non è, pertanto, più rinviabile il superamento della prassi instaurata nel 1994, puntualmente seguita dalla maggioranza parlamentare di turno e, specularmente, contestata dalle opposizioni che mai si sono astenute dal contrastare l'esercizio "unilaterale" di tale potere³⁶. Se la consuetudine – seguita sino a quel momento storico – secondo cui il Presidente è espressione unitaria dell'Assemblea non è stata rimpiazzata da una consuetudine diversa, sorretta da una *communis opinio (iuris)*, si deve concludere che si è in presenza della violazione di una norma giuridica (per quanto non scritta) ancora vigente, da parte di una prassi – incompatibile con essa – cui non si possono riconoscere neppure i caratteri di una regola convenzionale (non trovando, appunto, condivisione presso le forze politiche transitoriamente all'opposizione)³⁷.

In tempi più recenti – come si è visto – qualcosa è cambiato; tuttavia siamo ancora lontani dal ritorno a modalità condivise di legittimazione, non solo "elettorale" ma altresì politico-istituzionale, dei Presidenti di Assemblea. Di certo, un sistema (almeno prevalentemente) proporzionale agevola – se non addirittura esige – accordi trasversali in funzione di un'elezione "ultramaggioritaria" dei Presidenti di Assemblea.

Al di là del ritorno a tali modalità d'elezione, occorre però un elemento in più: il recupero di una concezione istituzionale che sottragga allo scontro politico alcuni "spazi" – e, come in questo caso, alcuni organi – che è bene rimangano affrancati dalle esigenze e dalle logiche di parte, a tutela delle prerogative delle minoranze parlamentari e del corretto funzionamento dell'Assemblea nel suo complesso. A ciò gioverebbe il ripristino della convenzione venuta meno con la crisi del sistema politico di inizio anni '90, attraverso il ritorno a modalità di investitura che prevedano la designazione di un

ammette, al contempo, che «l'interpretazione delle norme e delle prassi applicative registratesi negli ultimi anni dà ragione della preoccupazione di evitare che le regole del caso concreto – dalle più minute a quelle di portata strategica – vengano definite in ragione dell'opportunità politica del momento e di ricercare, al contrario, un punto di equilibrio di tutti gli interessi in gioco» (*ivi*, 297-298).

³⁶ L'opposizione, non riconoscendo alla maggioranza la legittimità di tale metodo, ha sempre presentato un proprio candidato, optando per l'astensione (nella forma della scheda bianca) soltanto laddove l'elezione di un esponente dello schieramento avversario fosse data per scontata.

³⁷ Come afferma M. MANETTI, *Le modalità di elezione e i poteri di nomina*, cit., 171, è infatti «impossibile sostenere che oggi il Presidente assuma il ruolo istituzionale di garante dell'indirizzo politico di maggioranza» – come un tempo teorizzato da autorevole dottrina (G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., spec. 248 ss.) – per mancanza di indici che depongano a favore di tale conclusione.

esponente dell'opposizione alla Presidenza di una delle Camere³⁸ o quantomeno il raggiungimento di un accordo su un nome che coinvolga il più alto numero di forze parlamentari.

In aggiunta a tale auspicio, il cui esito è connesso a fattori anzitutto di cultura politica, è stata altresì proposta una soluzione di natura normativa: l'innalzamento dei *quorum* di elezione dei Presidenti di Assemblea oltre la maggioranza assoluta, al fine di rafforzare la loro legittimazione³⁹.

In qualsiasi modo l'esito sperato possa essere raggiunto, non sembrano esserci alternative – giuridicamente compatibili – al ritorno all'investitura unitaria, se non quella di «ripensare la figura presidenziale, spogliandola di tutte le competenze che non sono concepibili per un Presidente della (sola) maggioranza»⁴⁰.

³⁸ In questo senso, E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei presidenti delle Camere, tra soggetti politici e arbitri imparziali*, cit., 26 ss., il quale, sebbene ritenga che «la transizione al sistema maggioritario non ha messo in crisi ma anzi ha fornito nuova linfa alla configurazione o, più esattamente, alla dimensione garantistica del ruolo presidenziale» (ivi, 13), si interroga sugli strumenti utili per uscire da «un vortice in grado di compromettere l'immagine di imparzialità del Magistrato di Assemblea, che non è un bene meno prezioso della stessa effettiva imparzialità» (ivi, 27). L'A. sostiene che il recupero di detta prassi consentirebbe, da una parte, di «attivare una selezione verso l'alto delle figure soggettive dei presidenti per evidente spirito emulativo tra le coalizioni contrapposte» e, dall'altra, «di realizzare un controllo reciproco tra i due presidenti in ordine alle proiezioni esterne politiche di ciascuno di essi, scongiurando il rischio [...] che la natura di soggetti politici oscuri quella di garante imparziale delle regole» (ivi, 28). Dello stesso avviso, V. CASAMASSIMA, *Presidente di assemblea parlamentare e statuto dell'opposizione*, cit., 90, secondo cui tale auspicata soluzione «potrebbe costituire, infatti, positivo indice di un miglioramento dello stato delle relazioni tra gli schieramenti e del livello della cultura istituzionale degli attori politici». *Contra*, S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una «riforma strisciante»*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1998, 166, che ritiene pressoché inevitabile che i Presidenti siano scelti all'interno del perimetro della maggioranza parlamentare.

³⁹ Cfr. E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007, 37, i quali suggeriscono di fissare il *quorum* alla maggioranza qualificata dei tre quinti dei componenti; V. CASAMASSIMA, *Presidente di assemblea parlamentare e statuto dell'opposizione*, cit., 90, secondo cui, sebbene tale soluzione sarebbe, «in quanto tale, non decisiva, potrebbe, in ogni caso, indurre a scegliere personalità meno esposte come protagoniste della vita politica»; A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2010, 126. Esprimono perplessità in tal senso, perlopiù per ragioni di funzionalità dell'Assemblea, G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004, 317 ss., e A. SCIORTINO, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., 105.

⁴⁰ Così M. MANETTI, *Le modalità di elezione e i poteri di nomina*, cit., 182, che non ritiene indispensabile al raggiungimento dell'obiettivo un'elevazione dei *quorum* di elezione.

2. La centralità dei gruppi parlamentari, attraverso i mutamenti del contesto politico, e la loro formazione: stabilità e mancato adattamento delle regole alle modifiche dei sistemi elettorali

L'esame della disciplina regolamentare e della relativa prassi applicativa concernente i gruppi parlamentari rappresenta un interessante punto di osservazione delle dinamiche politico-istituzionali, nel quadro di un incessante mutamento degli equilibri politici interni alle Camere e nei rapporti tra queste e gli altri organi costituzionali. Prima di analizzare in che termini le regole sui gruppi sono state e sono tuttora interpretate e applicate, sulla scorta della loro tendenziale stabilità, pur nel variare della legislazione elettorale, risulta utile inquadrare il ruolo e la funzione svolta da siffatti organi nell'ordinamento parlamentare italiano.

Diversi sono i profili che vengono in rilievo a tal proposito. Il gruppo parlamentare, da un determinato punto di vista, rappresenta – secondo una definizione assai diffusa – la proiezione di un partito in Parlamento⁴¹, radunando coloro che sono stati eletti nella lista della medesima forza politica⁴², la quale (solo) in questo modo è in grado di tradurre i propri orientamenti e programmi in provvedimenti e misure che entrano a far parte dell'ordinamento giuridico⁴³. Al contempo, da un'altra prospettiva, essi rappresentano il modulo organizzativo di base delle Camere, essenziale per l'operatività di queste ultime al fine di implementarne la funzionalità dei lavori nel loro concreto

⁴¹ Circa tale lettura dei rapporti tra partito e gruppo parlamentare, cfr., tra gli altri, P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Padova, Cedam, 1998, 205; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XIV ed., Milano, Giuffrè, 2017, 263; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, III ed., Torino, Giappichelli, 2018, 176. Sul rapporto tra partiti e gruppi parlamentari, a partire dalla ricostruzione dottrinale delle contrapposte concezioni di questi ultimi – da quella «esclusivamente politica» a quella «esclusivamente amministrativa» – sino ad arrivare al modello costituzionale italiano in cui il riconoscimento e la “legalizzazione” dei partiti non giunge sino alla loro «incorporazione [...] nell'edificio statale» (per utilizzare – seguendo l'A. – le categorie elaborate da H. Triepel al fine di delineare i rapporti tra costituzione dello Stato e partiti), si v. E. GIANFRANCESCO, Doppiare Capo Horn. *I gruppi consiliari (e parlamentari) tra diritto e politica*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2014, 597 ss., spec. 599 ss.

⁴² Si badi, tuttavia, che non sempre una lista elettorale fa riferimento a un solo partito, ovvero è composta solo da esponenti di questo: soprattutto a partire dalle elezioni del maggioritario – ma diversi esempi sono rinvenibili anche in precedenza – non sono infrequenti i casi di liste rappresentanti “cartelli elettorali”, ossia aggregazioni meramente elettorali di più partiti politici costituite al fine di superare soglie di sbarramento, anche implicite, o di (ambire a) ottenere un risultato migliore. Altre volte ancora, a un gruppo non corrisponde alcun partito, dandosi casi di partiti nati da gruppi parlamentari (anziché viceversa), come si vedrà *infra*, § 3.

⁴³ Cfr. S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rass. parl.*, n. 2, 1999, 263 ss.

svolgimento⁴⁴. Sotto un ulteriore aspetto, il gruppo parlamentare costituisce «lo strumento attraverso cui l'attività dei singoli suoi componenti viene coordinata e ricondotta entro linee politiche unitarie e coerenti», armonizzando (o mettendo in tensione) i contrapposti interessi della disciplina di partito e della libertà di mandato riconosciuta al singolo parlamentare⁴⁵.

Tenendo assieme questi diversi profili e osservando l'evoluzione di normativa e l'andamento delle prassi concernenti i gruppi parlamentari, si può sinteticamente sostenere che questi ultimi «hanno rappresentato da sempre il principale strumento attraverso cui i partiti e i movimenti politici divengono attori del sistema costituzionale e sul piano parlamentare appaiono come il più efficace strumento attraverso il quale tentare di indirizzare la complessità del sistema partitico nella direzione di una superiore esigenza di funzionalità del sistema parlamentare»⁴⁶.

Dal punto di vista storico, i gruppi si affacciarono sulla scena parlamentare già in epoca liberale, quando le disposizioni che li riconoscono furono introdotte nel Regolamento della Camera nel 1920 (e integrate nel 1922), l'anno seguente alle prime elezioni tenutesi con un sistema proporzionale con scrutinio di lista. Tale scelta, che seguì l'affermarsi dei partiti di massa sulla scena politica e l'allargamento del suffragio, all'indomani della Prima guerra mondiale, risponde all'esigenza di una trasformazione del sistema parlamentare sino a quel tempo basato su una concezione atomistica, localistica e clientelare della rappresentanza politica⁴⁷. Ai sensi di queste modifiche

⁴⁴ Esigenza particolarmente sentita al momento della redazione dei Regolamenti del 1971, come emerge dalla relazione di accompagnamento al progetto della Giunta per il Regolamento della Camera che pone a fondamento di tale riforma «la reale necessità di una Camera organizzata per gruppi e dai gruppi» (Camera dei deputati, *Progetto di nuovo Regolamento*, Doc. II, n. 1, V Legislatura, 10 luglio 1970, 5).

⁴⁵ Così S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, cit., 264, che ritiene determinante, a questo fine, l'osservanza della disciplina di gruppo (intesa non come «imposizione eteronoma del vertice sugli aderenti» ma come «naturale svolgimento del loro *idem sentire de re publica*»).

⁴⁶ In questi termini V. COZZOLI, F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Il Filangieri. Quaderno 2007, cit., 340, i quali condividono l'opinione di R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000*, Padova, Cedam, 2001, 89, secondo cui «la disciplina dei gruppi parlamentari è l'ingranaggio che congiunge ciò che attualmente sta (quasi interamente) fuori dal diritto costituzionale, cioè la disciplina dei partiti, con ciò che sta interamente dentro ad esso, cioè il ruolo e le prerogative del parlamentare, da un lato, e l'organizzazione ed il funzionamento delle Camere, dall'altro».

⁴⁷ Cfr. A. APPOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, e apparati*, Roma, Camera dei

regolamentari, ciascun deputato era tenuto ad aderire a un gruppo parlamentare (allora chiamato «ufficio»⁴⁸) a sua scelta, che poteva essere costituito per comune volontà di almeno 20 membri; in mancanza di tale opzione, era prevista l'iscrizione automatica al gruppo misto («ufficio misto», inizialmente denominato «promiscuo»).

Contestualmente fu prevista l'istituzione delle Commissioni permanenti competenti per materia (inizialmente 10, corrispondenti ai ministeri del tempo), conferendo ai gruppi il compito di designare i propri appartenenti in ciascuna di esse⁴⁹, in proporzione alla rispettiva consistenza numerica. Secondo la regola generale fissata nel 1922 – e ancora oggi vigente – ciascun deputato deve far parte di una (e non più di una) commissione, eccetto il Presidente di Assemblea⁵⁰. Tra le Commissioni stesse – incaricate in via esclusiva di svolgere un primo esame delle proposte di legge, prima del loro approdo in Aula – e i gruppi parlamentari vi era (e vi è) una stretta connessione, dettata dal fatto che la disciplina sulla costituzione dei gruppi, da una parte, fosse «il presupposto e la condizione per l'esercizio del potere di nomina delle commissioni» e, dall'altra, fosse «influenzat[a] dalle esigenze connesse alla composizione delle commissioni» stesse⁵¹. Questo aspetto di connessione tra gruppi parlamentari (e loro esponenti) e commissioni permanenti emergerà, nel prosieguo della trattazione, sotto il profilo della libertà di mandato, con specifico riferimento ad alcuni casi di sostituzione di singoli parlamentari

deputati, 1998, 435 ss., la quale mette in luce come «fino a quel momento, infatti, il ricorso ad un meccanismo uninominale-maggioritario di selezione della rappresentanza, combinato con la ristrettezza del suffragio, aveva consentito un confronto parlamentare incentrato sulle personalità politiche più carismatiche, attorno alle quali si coagulavano “consorterie”, espressioni di correnti di idee, ma non certo proiezioni parlamentari di partiti organizzati nel paese»; N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Oss. fonti*, n. 3, 2017, 3 ss., che illustra come in questo passaggio storico la rappresentanza ha iniziato ad articolarsi secondo «ben precisi *cleavages* politici e ideologici».

⁴⁸ Termine in precedenza usato per indicare gli unici organi interni della Camera: una sorta di comitati incaricati di una prima fase dell'attività istruttoria, composti da deputati estratti a sorte (e non aderenti su base volontaristica) con cadenza mensile. Sul punto, v. *amplius* L. DI MAJO, M. RUBECHI, *Gruppi parlamentari*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VI, Torino, Utet, 2015, 220 ss.

⁴⁹ Tale rilevante potere attribuito ai gruppi «costituiva la presa d'atto che l'indifferenziazione tra i parlamentari derivante dalle concezioni liberali ottocentesche era stata ormai superata dal diversificarsi di essi in ragione dei loro orientamenti partitici» (*ivi*, 221).

⁵⁰ Così fu deciso – soprattutto a tutela delle minoranze e del pluralismo politico che era andato affermandosi – per evitare che solo meno della metà dei deputati sedesse nelle commissioni e ciò comportò all'incirca il raddoppio dei componenti di ciascuna di esse. V. in argomento P. DI MUCCIO, *Il regolamento della Camera dei deputati dal 1900 al 1922 (Una cronaca parlamentare)*, in *Boll. inf. cost. parl.*, n. 2, 1987 113 ss.

⁵¹ Così A. APPOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma*, cit., 436, che evidenzia come la determinazione dei *quorum* per la costituzione dei gruppi derivi, a sua volta, dalle esigenze di composizione e dunque di funzionalità delle commissioni permanenti.

nel corso dell'esame di alcuni delicati progetti di legge⁵².

Tornando alla costituzione dei gruppi, il Regolamento così riformato poneva in via generale un requisito numerico-formale: l'adesione di almeno 20 deputati, a prescindere dalla rispettiva lista di elezione. Un successivo emendamento introdusse la facoltà del Consiglio di Presidenza di autorizzare «eccezionalmente» la costituzione un gruppo formato da almeno 10 deputati, purché esso rappresentasse «un partito organizzato nel paese», affiancando ad un più favorevole requisito numerico uno di tipo politico-qualitativo⁵³. Pur in assenza di automatismi tra la formazione elettorale della rappresentanza e la sua proiezione parlamentare, tramite l'istituzione di gruppi corrispondenti alle liste (dunque ai partiti) di appartenenza degli eletti, tale regola derogatoria al regime ordinario costituiva un primo indice normativo – sebbene a valenza residuale – della natura politica dei gruppi parlamentari⁵⁴, riconoscendo espressamente un collegamento tra questi ultimi e i rispettivi partiti politici⁵⁵.

⁵² V. *infra*, § 4.

⁵³ L'emendamento, proposto dagli onn. Chiesa e Tovini e approvato dall'Assemblea nella seduta del 24 luglio 1920, rispondeva all'esigenza di conferire una soggettività parlamentare a forze politiche che, sebbene avessero ottenuto un numero limitato di seggi, godevano di una consolidata tradizione e di un consistente radicamento nel Paese. Come riporta A. APPOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma*, cit., 478, nt. 4, il *quorum* di 10 deputati non era casuale, bensì corrispondeva esattamente alla consistenza parlamentare del gruppo repubblicano a cui apparteneva, per l'appunto, il proponente on. Chiesa.

⁵⁴ A tale questione è connessa quella della natura giuridica dei gruppi parlamentari, che molto ha fatto dibattere la dottrina, divisa tra differenti orientamenti teorici (aventi, tuttavia, non trascurabili ricadute pratiche): ad un gruppo di tesi, che li considera a tutti gli effetti organi interni delle Camere, valorizzando le funzioni pubblicistiche che svolgono all'interno di queste ultime (v., tra gli altri, G.F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. IV, Firenze, Vallecchi, 1969, 209 ss.; G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per Lorenzo Campagna*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1980, 269 ss.), se ne contrappone un altro che li configura come associazioni non riconosciute di natura privatistica (v. G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 794 ss.; A. TESAURO, *I gruppi parlamentari*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1967, 197 ss.); vi sono infine tesi intermedie che li ritengono «uffici strumentali» che svolgono «funzioni [...] pubbliche nella loro essenza» ma «in rapporto di indipendenza rispetto agli altri uffici parlamentari» (A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, 98-99), ovvero enti giuridici aventi natura mista, fungendo da raccordo tra i partiti e le Camere (v., *ex plurimis*, S. ANTONELLI, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi urbinati*, 1964, 261 ss.; S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999, 159). Di quest'ultimo avviso anche L. DI MAJO, M. RUBECHI, *Gruppi parlamentari*, cit., 233, cui si rinvia per una sintetica ricostruzione delle varie posizioni dottrinali (*ivi*, 231 ss.). Più diffusamente, sul tema, v. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008, 30 ss.; S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, vol. II, Roma, Camera dei deputati, 2008, 659 ss.

⁵⁵ Cfr., in termini netti circa tale nesso, L. DI MAJO, M. RUBECHI, *Gruppi parlamentari*, cit., 221 ss.; con accenti diversi N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., 5, che, sebbene riconosca

Le due tipologie di requisiti che possono essere richiesti per la costituzione dei gruppi parlamentari rispondono a obiettivi differenti: il requisito numerico-quantitativo, emerso in epoca liberale, in presenza di uno Stato “monoclasse” in cui la rappresentanza parlamentare non si differenziava su base politico-ideologica, è finalizzato al buon andamento dei lavori parlamentari; quello politico-qualitativo, invece, è il portato dell’affermazione della forma di Stato democratico-pluralista, con la quale assume rilievo l’interesse alla rappresentatività politica nell’ambito dei lavori parlamentari⁵⁶.

Nei suoi tratti salienti e salvo limitate modifiche la disciplina allora delineata è ancora oggi vigente, alla Camera dei deputati, a cominciare dai requisiti numerici generali per la costituzione di un gruppo, i quali, per espressa disposizione regolamentare, possono essere derogati qualora un numero inferiore di parlamentari siano espressione di un partito (o movimento) politico che abbia conseguito determinati risultati alle elezioni⁵⁷. Derivando direttamente dalla disciplina di epoca statutaria, le attuali disposizioni sulla formazione dei gruppi, continuano a vedere la prevalenza del requisito quantitativo su quello politico, il quale ultimo è richiesto solo in mancanza del primo.

Eliminate durante il regime fascista, tali disposizioni regolamentari furono reintrodotte nell’ordinamento durante il c.d. periodo transitorio e poi utilizzate in sede di Assemblea costituente⁵⁸.

un’affinità politica tra gruppo e partito si riscontri nella prassi, sottolinea come essa non fu richiesta da una disciplina regolamentare la quale «non ha mai escluso che si potesse dare origine a gruppi parlamentari caratterizzati da un minimo comun denominatore assai labile, quando non del tutto inesistente».

⁵⁶ A livello comparato, molti sono gli ordinamenti in cui i due requisiti si combinano, in modo da soddisfare entrambe le esigenze: non dar luogo a gruppi parlamentari scarsamente corrispondenti a forze politiche presenti e operanti nella società, da un lato, e non nuocere alla funzionalità dei lavori parlamentari, dall’altro. Cfr., in proposito, le disposizioni regolamentari del *Nationalrat* austriaco (§ 7), del *Bundestag* tedesco (§ 10) e del *Congreso* spagnolo (art. 23). Per un approfondimento, v. K. HEIDAR, R. KOOLE (a cura di), *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political parties behind closed doors*, London, Routledge, 1999.

⁵⁷ Si v. N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., 7, il quale evidenzia come «l’articolazione della rappresentanza parlamentare in gruppi politici e in commissioni permanenti composte proporzionalmente a quelli era infatti perfettamente coerente con la pietra angolare su cui si ricostituì lo Stato italiano all’indomani della seconda guerra mondiale», in quanto proprio sui partiti politici, che dopo aver combattuto il fascismo e ricostruito le istituzioni statuali sono stati «chiamati a reggere il nuovo ordinamento», si sono fondate la Repubblica italiana e la Costituzione. L’A. cita a tal proposito la fortunata espressione della «Repubblica dei partiti», coniata da P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, Il Mulino, 1991, spec. 97 ss.

⁵⁸ In Assemblea costituente, nel luglio del 1946 si formarono dieci gruppi, tra cui anche il gruppo misto; l’anno successivo se ne aggiunsero altri tre. Cfr. G.F. CIAURRO, *I gruppi parlamentari*, in ID., *Le istituzioni parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1982, 258 ss.

È con la Costituzione repubblicana, però, che i gruppi parlamentari trovano un riconoscimento al vertice dell'ordinamento, esplicitando quel nesso con le Commissioni parlamentari che era già emerso con le riforme regolamentari del 1920-22. Il vincolo costituzionale di composizione delle Commissioni in proporzione ai gruppi, riferito esclusivamente alle Commissioni permanenti operanti in sede decentrata (art. 72, comma 3, Cost.) e alle Commissioni d'inchiesta (art. 82, comma 2, Cost.), viene esteso in via generale dai Regolamenti delle Camere⁵⁹, assumendo pertanto – sulla scorta delle prassi che nel tempo si sono consolidate – il carattere di «principio cardine del diritto parlamentare»⁶⁰. La Carta, infatti, non ne disciplina direttamente struttura, caratteristiche e modalità di funzionamento, ma «si limita a riconoscerli, nella configurazione che essi avevano assunto in precedenza e sulla base del ruolo che ad essi era stato assegnato», ossia quale «articolazione politica, attraverso cui garantire la rappresentatività dei lavori parlamentari e la tutela delle minoranze»⁶¹. Per dare attuazione a tali principi, tra le tante tesi sostenute – tra cui talune che proponevano di affidarlo al Presidente di Assemblea ovvero all'Ufficio di Presidenza – fu accolta quella secondo cui il potere di designazione dei membri delle commissioni spetta al gruppo parlamentare⁶².

La disciplina regolamentare sui gruppi parlamentari, pur caratterizzandosi – come accennato – per un'accentuata stabilità nelle sue linee di fondo, per lungo tempo rimase agganciata alla legislazione elettorale vigente e al quadro politico del momento, secondo un processo di costante adeguamento fatto di ritocchi normativi e aggiustamenti interpretativi. Tale opportuno coordinamento non mancava di tenere in considerazione le modifiche apportate alle formule elettorali e le evoluzioni dello scenario politico, influenzate dagli esiti elettorali, e delle dinamiche parlamentari. Sovente erano le esigenze legate ad una determinata configurazione politico-partitica a “spingere” verso

⁵⁹ Anzitutto per una ragione di funzionalità organizzativa. Cfr. L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. Giur. Filippo Serafini*, n. 1-2, 1961, 48.

⁶⁰ Così L. DI MAJO, M. RUBECCHI, *Gruppi parlamentari*, cit., 223, che sottolineano come detta previsione costituzionale, volta «a tutelare le minoranze attraverso la garanzia della loro presenza in commissione», sottende «il riconoscimento dell'esistenza di gruppi politicamente connotati che è necessario consultare e coinvolgere (almeno) nei procedimenti più importanti al fine di garantire il pluralismo politico».

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Già dibattuta nella seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente (nel corso della seduta del 25 ottobre 1946), la questione della composizione delle commissioni parlamentari fu risolta in sede di discussione del progetto di Regolamento del Senato, dove la suddetta tesi trovò accoglimento (v. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, I Legislatura, seduta n. 8, 9 giugno 1948, 119 ss.).

correzioni normative e interpretative tali da «far coincidere sempre di più l'articolazione interna del Parlamento con la realtà dei partiti»⁶³. Questa tendenza entrò in crisi con il passaggio ad un sistema prevalentemente maggioritario, che ebbe notevoli ripercussioni sulla forma di governo, a cui tuttavia non seguì alcun adeguamento dei Regolamenti.

Ripercorrendo in sintesi le modifiche intervenute nel corso degli anni, si parta dall'assetto già descritto, ereditato dalla disciplina prefascista della Camera dei deputati del Regno d'Italia. Il Regolamento del 1949 della Camera repubblicana fissava in 20 il numero minimo di deputati per formare un gruppo parlamentare, prevedendo la possibilità di raggiungere tale *quorum* anche attraverso l'unione tra gruppi politicamente affini. In deroga a tale soglia numerica, ne era prevista una inferiore di dieci deputati i quali potevano essere «eccezionalmente» autorizzati dall'Ufficio di Presidenza a costituire un gruppo, purché questo rappresentasse «un partito organizzato nel Paese».

Tale ultima espressione, passibile di diverse interpretazioni⁶⁴, fu esplicitata normativamente in occasione della riforma regolamentare del 24 ottobre 1963, con la quale per la costituzione dei gruppi in deroga fu soppresso il requisito numerico minimo e al contempo introdotto un requisito elettorale: il partito deve aver «presentato proprie liste di candidati in tutte le circoscrizioni – ad eccezione della Valle d'Aosta – aventi il medesimo contrassegno, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in una circoscrizione ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300.000 voti di lista validi»⁶⁵.

Questa novella regolamentare seguì alla modifica della legge elettorale della Camera, intervenuta nel 1957, che accentuava il carattere proporzionale del riparto dei seggi in favore delle forze politiche minori, determinando alle elezioni dell'anno successivo un aumento del numero di partiti rappresentati nell'Assemblea che tuttavia

⁶³ Così A. APPOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma*, cit., 444, che nota come al soddisfacimento di tale interesse politico avesse fatto da contraltare, in determinate fasi, «un'evidente attenuazione della preoccupazione [...] di salvaguardare il rispetto del criterio di proporzionalità nelle commissioni», assai avvertita nei primi anni di storia repubblicana.

⁶⁴ Si ritenne che, per «partito organizzato nel paese» andasse riconosciuto «alla formazione politica che fosse presente in tutto il territorio e che si ponesse l'obiettivo di interpretare gli interessi dell'intera comunità, in tal modo concorrendo a determinare la politica nazionale», ai sensi dell'art. 49 Cost., mentre non potesse essere così qualificata «quella associazione che limitasse la sua attività a porzioni circoscritte di territorio, che si rivolgesse solo ad una frazione della comunità nazionale, ovvero che avesse fini limitati» (ivi, 440). Cfr. A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli, Morano, 1965, 44 ss.

⁶⁵ I *quorum* di venti e dieci deputati per la costituzione di un gruppo, rispettivamente, *pleno iure* e in deroga paiono adeguati tanto sotto l'aspetto della funzionalità quanto sotto quello della rispondenza alle esigenze del contesto politico, come sostiene I. CARDARELLI, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Dir. soc.*, n. 4, 1993, 713.

non raggiungevano la soglia numerica per la costituzione di un gruppo in deroga.

Per far fronte alla duplice esigenza, da una parte, di rappresentanza di gruppo di siffatte formazioni politiche e, dall'altra, di adeguare la disciplina regolamentare alla nuova formula elettorale, fu modificato l'art. 26, ultimo comma, del Regolamento della Camera, mutuando i requisiti per la formazione di un gruppo con meno di venti deputati da quelli richiesti dalla legge elettorale per l'accesso al riparto dei seggi in sede nazionale⁶⁶. Il vantaggio derivante da tale adeguamento delle norme parlamentari risiedeva nell'introduzione di «requisiti obiettivi di agevole constatazione», volti a indirizzare (e limitare) la discrezionalità dell'Ufficio di Presidenza nel verificare la sussistenza di un'organizzazione del partito su scala nazionale, lasciando ad esso, al contempo, un margine di apprezzamento «in rapporto alla eccezionalità del caso»⁶⁷.

Al Senato, con il primo Regolamento repubblicano del 1948, fu adottata una disciplina analoga a quella della Camera, fissando però una soglia inferiore per la costituzione di un gruppo (10 senatori), inizialmente senza consentire la possibilità di deroghe⁶⁸.

Con i Regolamenti del 1971, in entrambi i rami del Parlamento furono valorizzati il ruolo e la funzione dei gruppi, in quanto espressione dei partiti all'interno delle Assemblee, massima sede di mediazione tra le forze politiche⁶⁹. Rilievo particolare, in vista di tale valorizzazione, fu assunto dalle nuove disposizioni sulla loro costituzione,

⁶⁶ Il primo comma dell'art. 83 del d.P.R. 361 del 1957 («Testo Unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati»), nella formulazione allora vigente, disponeva che «L'Ufficio centrale nazionale [...] determina la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista sommando le cifre elettorali riportate nelle singole circoscrizioni dalle liste aventi il medesimo contrassegno ed accerta quali delle liste abbiano ottenuto almeno un quoziente in una circoscrizione e una cifra elettorale nazionale di almeno 300.000 voti di lista validi [...]».

⁶⁷ Come spiegato nella relazione di accompagnamento alla proposta di riforma regolamentare presentata dalla Giunta alla Presidenza della Camera il 18 ottobre 1963 (Camera dei deputati, *Proposta di modificazione al Regolamento (articolo 26) presentata dalla Giunta del Regolamento*, Doc. X, n. 2, IV Legislatura, 18 ottobre 1963, 2).

⁶⁸ Fermo il requisito minimo di 10 senatori, anche al Senato era tuttavia consentita la costituzione di gruppi parlamentari composti dall'unione di gruppi politicamente affini. Tale previsione fu eliminata con il Regolamento del 1971, che introdusse una clausola di scioglimento automatico di un gruppo che, in corso di legislatura, scenda sotto la soglia minima di 10 componenti.

⁶⁹ Cfr., tra gli altri, A. APPOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma*, cit., 446, che mette in luce come tale obiettivo fu perseguito, alla Camera, attribuendo a tutti i Presidenti dei gruppi una gamma di prerogative in rappresentanza della volontà dei componenti del rispettivo gruppo, a prescindere dalla consistenza numerica di questo; mentre il Regolamento del Senato, più cautamente, riservò invece alcuni poteri soltanto ai Presidenti di gruppi cui erano iscritti un certo numero di membri.

come «premessa logica dell'esercizio di poteri ben più ampi di quelli riconosciuti ai gruppi stessi in precedenza»⁷⁰.

Il Regolamento della Camera mantenne nella sostanza l'impostazione del previgente art. 26, trasponendo la disciplina da questo dettata all'art. 14, con alcune modifiche. In primo luogo, all'espressione «gruppo politico» si preferì quella di «gruppo parlamentare»⁷¹; in secondo luogo, fu eliminato il riferimento alla facoltà di unione tra gruppi affini, considerato superfluo – non modificando il requisito numerico stabilito in via generale – e indeterminato nella sua formulazione. Ma le innovazioni più significative riguardarono l'ipotesi della costituzione dei gruppi in deroga alla soglia di venti deputati: fu espunto l'avverbio «eccezionalmente», in riferimento al potere autorizzatorio dell'Ufficio di Presidenza⁷², e si ritenne sufficiente la presentazione di liste, da parte del partito o movimento di riferimento, «in almeno venti collegi» (anziché in tutte le circoscrizioni, eccetto la Valle d'Aosta), con ciò favorendo le formazioni minori⁷³.

Al Senato, diversamente, la riforma del 1971 non andò nella direzione intrapresa dalla Camera ma, al contrario, irrigidì ulteriormente il quadro politico-parlamentare. Oltre a scartare ogni ipotesi di introduzione di deroghe al requisito numerico⁷⁴ – sulla scia della

⁷⁰ *Ivi*, 477.

⁷¹ Su tale distinzione, v. A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, cit., 39 ss.; circa la tendenza all'istituzionalizzazione dei gruppi quali centri di imputazione di specifici poteri, v. D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Città di Castello, Grafica 2000, 1983, 23.

⁷² In tal modo si disincentivava – per non dire inibiva – l'interpretazione restrittiva della facoltà attribuita all'Ufficio di Presidenza, rendendo viceversa eccezione il rigetto della richiesta formulata da un gruppo di deputati sottosoglia, come segnala F. COCCO, *La costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Dem. dir.*, n. 1, 1978, 800.

⁷³ L'art. 14, comma 2, R.C., nella versione a tutt'oggi vigente recita: «L'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi».

⁷⁴ Fu presentato dagli onn. Iannelli e a., ma tuttavia respinto, un emendamento con cui si proponeva di conferire all'Ufficio di Presidenza la facoltà di «autorizzare la costituzione di un Gruppo di almeno 6 Senatori, purché il Gruppo rappresent[asse] un partito organizzato nel Paese che a[vesse] presentato nelle elezioni per il Senato propri candidati, col medesimo contrassegno, in almeno 15 circoscrizioni regionali». Su di esso la Giunta per il Regolamento, per bocca del relatore del progetto di nuovo Regolamento, on. Gronchi, aveva espresso parere contrario sia per ragioni legate alla difficoltà di conciliare la rappresentanza dei gruppi minori in tutte le Commissioni con il rispetto del principio di proporzionalità rispetto alla composizione dell'Assemblea, sia perché l'aumento dei gruppi si sarebbe tradotto «necessariamente, dato il nuovo sistema introdotto nel progetto, in una causa di aggravamento della procedura e di prolungamento dei dibattiti». Si v. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, V Legislatura, seduta n. 402, 2 febbraio 1971, 20404 ss.).

disciplina previgente – fu altresì introdotta la previsione di scioglimento automatico di un gruppo per riduzione, in corso di legislatura, dei suoi componenti al di sotto della soglia di dieci senatori (art. 14, comma 5). Tuttavia, già nel gennaio 1977, per soddisfare alcune esigenze politiche contingenti⁷⁵, fu approvata una modifica di quest’ultima disposizione, riconoscendo al Consiglio di Presidenza la facoltà di autorizzare, anche in corso di legislatura, la costituzione di gruppi con meno di dieci aderenti, purché rappresentativi di partiti organizzati nel Paese che avessero presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni, proprie liste di candidati alle elezioni per il Senato ed avessero ottenuto eletti in almeno cinque regioni. Con la riforma dell’ottobre 1983, le regioni in cui il partito avrebbe dovuto ottenere seggi scesero a tre, ma contestualmente venne fissato (in cinque) il numero minimo di senatori per costituire un gruppo “in deroga”.

I requisiti politico-elettorali ora esaminati, richiesti per la formazione dei gruppi sottosoglia – in alternativa (alla Camera) o in aggiunta (al Senato) ad un ridotto requisito numerico –, fanno riferimento alle leggi elettorali di stampo largamente proporzionale che nell’ordinamento italiano sono rimaste in vigore sino al 1993⁷⁶. Malgrado le profonde modifiche del sistema elettorale succedutesi negli ultimi tre decenni, tali disposizioni regolamentari sono rimaste pressoché inalterate⁷⁷ e, per quanto concerne la Camera, sono

⁷⁵ Annotò ciò polemicamente l’on. Anderlini, favorevole a una diminuzione del numero di raggruppamenti politici, criticando la modifica delle «regole del gioco democratico *in itinere*, in corso d’opera» e sostenendo che «non necessariamente pluralismo significhi segmentazione, proliferazione o magari creazione di una nebulosa di formazioni politiche le più diverse» (Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, VII Legislatura, seduta n. 72, 26 gennaio 1977, 3033). La modifica, in effetti, si inseriva in un contesto politico definitosi con le elezioni dell’anno precedente, che videro il successo di DC e PCI e il contestuale modesto risultato di diversi partiti minori, che non raggiunsero la soglia di dieci seggi per poter costituire un gruppo.

⁷⁶ Sulle analogie tra sistema elettorale della Camera e Regolamento, v. *supra*, § 2. Per quanto riguarda il Senato, la legge n. 29 del 1948, nella versione in vigore sino al 1993, prevedeva che il territorio di ogni regione fosse diviso in tanti collegi uninominali quanti senatori le spettavano. In ciascuno di essi risultava eletto, in prima battuta, il candidato che avesse ottenuto il 65% dei voti validi. In mancanza del raggiungimento di un *quorum* tanto elevato (come nella quasi totalità dei casi), il riparto dei seggi avveniva a livello regionale – ai sensi dell’art. 57 Cost. – con metodo proporzionale, modalità che caratterizzava dunque, nella sostanza, anche il sistema di elezione di questo ramo del Parlamento.

⁷⁷ Se si eccettuano l’introduzione, nel 1997, della possibilità di costituire componenti politiche all’interno del gruppo misto alla Camera, di cui si parlerà più avanti, e le novità in tema di funzionamento interno, contributi, dotazioni e trasparenza dei bilanci dei gruppi, previste dal 2012 in entrambi i rami del Parlamento (su cui, v. F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Oss. fonti*, n. 3, 2012; T.F. GIUPPONI, *Finanziamento dei gruppi parlamentari, autonomia contabile e regime dei controlli interni nella riforma dei regolamenti di Camera e Senato*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, 275 ss.).

tuttora vigenti nella medesima formulazione. Ciò ha comportato notevoli problematiche nell'applicazione di una disciplina contenente riferimenti normativi di carattere elettorale ormai obsoleti, sulla quale ha svolto un ruolo di supplenza un'attività interpretativa dai tratti marcatamente creativi⁷⁸.

Per arrivare a un aggiornamento della disciplina in tema di gruppi parlamentari – ma solo con riferimento al Senato – occorre attendere il dicembre 2017, quando viene approvata un'ampia (letteralmente «organica», nella sua rubrica) riforma regolamentare a Palazzo Madama⁷⁹. Con essa per la formazione di un gruppo parlamentare, assieme all'immutato requisito numerico di dieci senatori, viene richiesto un elemento politico-elettorale, ossia quello di «rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori» (art. 14, comma 4, primo periodo, R.S.)⁸⁰. Contestualmente, viene rimossa la possibilità di autorizzare gruppi “in deroga” alla predetta soglia numerica (salvo quello rappresentativo delle minoranze linguistiche, se composto da almeno cinque senatori) e sono introdotte sanzioni “antitransfughismo”, consistenti nella decadenza da alcune

⁷⁸ V. *infra*, § 3.

⁷⁹ Per un'esauritiva analisi di questa riforma v., tra gli altri, A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2018; S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2017, 637 ss.; M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos*, n. 3, 2017. Con specifico riferimento alla modifica della disciplina sui gruppi parlamentari, N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 1*, e S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 2*, entrambi in *Quad. cost.*, n. 1, 2018, rispettivamente 178 ss. e 181 ss.; A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018.

⁸⁰ Laddove più partiti o movimenti si siano presentati assieme («abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno» ovvero «si siano presentati alle elezioni uniti o collegati», recitano rispettivamente il secondo e il terzo periodo del citato comma), i loro eletti potranno decidere di costituire «un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici» (secondo periodo) oppure «Gruppi autonomi», corrispondenti ai singoli partiti o movimenti di provenienza, benché «composti da almeno dieci Senatori» (terzo periodo). La “concessione” introdotta con quest'ultimo periodo consente di sfuggire alla ferrea disciplina delineata dalle disposizioni di cui ai due periodi precedenti, lasciando una porta aperta – come vedremo *infra*, § 2.2 – alla costituzione “per scissione” (dunque alla proliferazione) di nuovi gruppi in corso di legislatura. La creazione di nuovi gruppi, viceversa, “per unione” è invece autorizzata dall'art. 15, comma 3, R.S.

Sulla equivoca formulazione del complesso delle disposizioni di cui ai primi tre periodi dell'art. 14, comma 4, v. M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato*, cit., 8 ss., che propone due possibili interpretazioni, per quanto – come lo stesso A. ammette – nessuna risulti «del tutto soddisfacente, poiché ogni tentativo di desumere una *ratio* che tenga insieme le stesse si infrange inesorabilmente, per un verso o per l'altro, contro la lettera del testo».

cariche (Presidente e membro dell'Ufficio di Presidenza delle Commissioni permanenti, Vicepresidente e Segretario d'Assemblea), in caso di trasferimento ad altro gruppo per volontà dell'interessato.

Così ricostruita l'evoluzione normativa dei Regolamenti in tema di gruppi parlamentari, andremo ora ad esaminare come nella prassi, spesso sulla scorta di specifiche esigenze politiche contingenti, dette regole sono state applicate sotto due aspetti particolarmente significativi per i riflessi concreti che hanno sull'organizzazione e i lavori delle Camere: il rapporto tra gruppo e partito (o movimento) politico, da una parte, e quello tra gruppo e singolo parlamentare, dall'altra.

3. (segue): *la costituzione dei gruppi "in deroga" e delle componenti politiche del gruppo misto nell'evoluzione della prassi. Proiezione o avanguardia dei partiti?*

Mentre la formazione di gruppi parlamentari *pleno jure* non pone problematiche di interpretazione e applicazione delle norme regolamentari, essendo fondata sul mero riscontro di un requisito numerico, maggiori profili di interesse presenta la questione dell'autorizzazione dei gruppi in deroga a tale requisito, attribuzione assegnata all'Ufficio di Presidenza e da questo esercitabile secondo un rilevante margine di discrezionalità⁸¹.

Nella prima fase della storia repubblicana, si può affermare che vi era una sostanziale (anche se non strettamente necessaria, sul piano giuridico) coincidenza tra il requisito quantitativo e quello qualitativo per la formazione dei gruppi, dovuta alle caratteristiche del sistema politico dell'epoca: «i soggetti politici erano pochi, strutturati e stabili nel tempo, così i gruppi parlamentari presentavano una stretta connessione e uno stretto legame con le liste elettorali presentate dai partiti»⁸². Ciò rendeva «improbabile la formazione di gruppi parlamentari privi di qualsiasi collegamento con un partito

⁸¹ Cfr. A. LUCCI, *La costituzione dei gruppi parlamentari: norme e prassi*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2010, 120, che, sulla scorta della lettera della norma («può autorizzare»), afferma che «l'autorizzazione alla costituzione in deroga al requisito numerico non costituisce un diritto per i gruppi richiedenti, in presenza dei requisiti regolamentari previsti, bensì una facoltà conferita all'Ufficio di Presidenza, chiamato ad esaminare una molteplicità di elementi di carattere politico e tecnico»; V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati nella XIII legislatura tra evoluzione del sistema politico-istituzionale e riforme regolamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2001, 1025.

⁸² Così L. DI MAJO, M. RUBECHI, *Gruppi parlamentari*, cit., 226.

strutturato e che avesse partecipato alle elezioni» e pure «le deroghe venivano concesse per partiti numericamente piccoli ma stabili e riconosciuti»⁸³.

In termini generali l'atteggiamento degli Uffici di Presidenza di Camera e Senato, sino al 1993, fu improntato a un'interpretazione estensiva della disciplina derogatoria (introdotta al Senato solo nel 1977, come anticipato), concedendo l'autorizzazione nella maggioranza dei casi in cui questa veniva richiesta. Già alcuni anni prima della riforma del 1971, quando alla Camera vigeva ancora – per l'autorizzazione di un gruppo “in deroga” – il requisito della presentazione delle liste in tutte le circoscrizioni, esso fu interpretato quale «dato sintomatico dell'organizzazione del partito su base nazionale», ritenendo che non gli si «dovesse attribuir[e] il valore di prescrizione tassativa»⁸⁴. Anche al Senato, dove a lungo si incontrarono resistenze a introdurre una previsione abilitativa di deroghe, la più rigida normativa trovò un temperamento sul piano della prassi, consentendo a gruppi scesi sotto la soglia numerica minima durante la legislatura di rimanere “in vita”⁸⁵.

Con le riforme regolamentari del 1971, che videro un'attenuazione dei requisiti per la costituzione “in deroga”, sia sotto il profilo elettorale (la diminuzione a 20 dei collegi in cui il partito si doveva essere presentato) che sotto quello linguistico (l'eliminazione di «eccezionalmente», riferito alla facoltà autorizzatoria dell'Ufficio di Presidenza), si ponevano «le premesse per un orientamento che nella prassi applicativa della norma sarà di tutta evidenza»⁸⁶. L'ideologia – se così può definirsi – perseguita era improntata al superamento della dicotomia tra funzionalità e rappresentatività del Parlamento, riconnettendo il soddisfacimento della prima esigenza, anziché

⁸³ *Ibidem*. Cfr. anche A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., spec. 94 ss.

⁸⁴ A. APPOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma*, cit., 444, che ricorda come tale approccio nacque nel 1968 in occasione della richiesta di costituzione del gruppo del Partito Democratico Italiano di Unità Monarchica (PDIUM), il quale non aveva presentato proprie liste nelle circoscrizioni di Campobasso e Siena, ma fu comunque autorizzato dall'Ufficio di Presidenza a formarsi, sulla base dell'argomento illustrato nel testo.

⁸⁵ Un precedente rimasto isolato ma ancora più significativo – su cui v. I. CARDARELLI, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., 716 – riguarda la costituzione, nella II Legislatura, in seguito a un probabile accordo politico non reso pubblico, del gruppo del MSI, composto sin dall'inizio da soli nove senatori.

⁸⁶ Così A. APPOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma*, cit., 447, che ricorda come giocò un ruolo favorevole a tale orientamento, «concor[rendo] a sua volta al processo di istituzionalizzazione dei gruppi stessi promosso dai nuovi Regolamenti» (*ivi*, 448), anche la legge n. 195 del 1974 sul finanziamento pubblico ai partiti, in base alla quale la parte più consistente dei contributi era assegnata attraverso i gruppi parlamentari (che erano poi tenuti a versare non meno del 95% delle somme ricevute ai rispettivi partiti).

all'incremento dell'efficienza decisionale, alla capacità di proiettare nelle Assemblee la realtà politica esistente nella società⁸⁷. Riflesso di questo fu il notevole aumento del numero (e la diminuzione della consistenza interna) dei gruppi "autorizzati", che in taluni frangenti – ad esempio, nella VII e nella X Legislatura alla Camera – superarono i gruppi costituiti "di diritto"⁸⁸. Analoghe esigenze di ampliamento della dialettica parlamentare tra forze politiche aventi una specifica soggettività istituzionale – cui si affiancava quella di consentire l'accesso ai contributi pubblici – portarono anche il Senato a dotarsi di una norma che permettesse di derogare al *quorum* previsto in via generale per la costituzione di un gruppo⁸⁹. Ciò determinerà in entrambi i rami del Parlamento, complice il sistema proporzionale di ripartizione dei seggi, un aumento della frammentazione della rappresentanza proiettata all'interno delle Assemblee, con concrete ricadute sui lavori parlamentari a causa del massiccio ricorso a strumenti regolamentari, attribuiti alle formazioni costituite in gruppo parlamentare, a fini ostruzionistici.

Un radicale mutamento della prassi in tema di formazione dei gruppi è intervenuto nella XII Legislatura⁹⁰, a seguito della prima applicazione della nuova legislazione elettorale prevalentemente maggioritaria, a cui non seguì alcun adeguamento della normativa regolamentare. Non trovando più riscontro nel sistema elettorale i parametri stabiliti dagli artt. 14, comma 2, R.C. e 14, comma 5, R.S. e ritenendo dunque questi ultimi inapplicabili al nuovo contesto, gli Uffici di Presidenza delle due Assemblee – previo dibattito, alla Camera, in Giunta per il Regolamento – deliberarono di non concedere alcuna autorizzazione alla costituzione di gruppi numericamente sottosoglia⁹¹.

⁸⁷ Cfr. F. COCCO, *La costituzione dei gruppi parlamentari*, cit., 799.

⁸⁸ Interessanti, a tal riguardo, le vicende parlamentari – ricostruite da A. APPOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma*, cit., 448 ss. – che portarono all'autorizzazione alla costituzione dei gruppi di Democrazia Proletaria e, in seguito a una scissione del gruppo del MSI, di Democrazia Nazionale – Costituente di Destra (per la prima volta in corso di legislatura), nelle cui circostanze fu attribuita un'interpretazione molto ampia alla nozione di «partito organizzato», tanto da avvicinarla a quella di «movimento politico» (più confacente nel primo caso) e da ricomprendervi quella di «componente politica» (più adeguata nel secondo caso).

⁸⁹ L'introduzione di tale previsione coincise, invero, con la richiesta di costituzione del gruppo di Democrazia Nazionale – Costituente di Destra anche al Senato: la proposta di modifica del Regolamento, avanzata dagli otto fuoriusciti dal MSI, fu approvata in Assemblea nella seduta del 26 gennaio 1977, consentendo così al Consiglio di Presidenza di autorizzare, pochi giorni dopo, la costituzione di siffatto gruppo e di altri due.

⁹⁰ Cfr., *amplius*, C. DECARO, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rass. parl.*, n. 2, 1996, 351 ss.

⁹¹ La problematica applicazione al nuovo contesto elettorale delle disposizioni regolamentari fu affrontata dalla Giunta per il Regolamento della Camera (v. Camera dei deputati, Giunta per il

Oltre a motivazioni prettamente giuridiche, contribuirono non poco alla decisione tanto la crisi del sistema politico, che aveva travolto i partiti tradizionali incidendo anche sul circuito rappresentativo e sul raccordo tra formazioni politiche e gruppi parlamentari⁹², quanto un atteggiamento di favore verso le dinamiche bipolari, pienamente rientranti nella logica maggioritaria introdotta dal nuovo sistema elettorale, volta alla “semplificazione” del quadro politico-parlamentare⁹³.

Nella stessa legislatura si verificò un altro episodio sintomatico del nuovo orientamento in tema di organizzazione interna. Il 13 luglio 1995 il Presidente della Camera comunicò all’Assemblea lo scioglimento (automatico) del gruppo parlamentare Lega Italiana Federalista, venuti meno i requisiti di cui all’art. 14, comma 2, R.C., essendo sceso in corso di legislatura sotto i venti deputati⁹⁴. Stessa sorte, per la medesima ragione,

Regolamento, *Res. somm.*, XII Legislatura, seduta del 27 aprile 1994, 3 ss.) sotto i seguenti profili: a) il requisito della presentazione di liste in almeno venti collegi (plurinominali), ritenuto ormai inadeguato, vista l’introduzione dei collegi uninominali raggruppati in circoscrizioni; b) il requisito del conseguimento di un quoziente in un collegio e di almeno trecentomila voti di lista a livello nazionale per l’accesso al riparto dei seggi, ai fini del quale la nuova legge elettorale richiedeva invece il raggiungimento della soglia del 4% dei voti validi. Il dibattito, che vide contrapporsi gli esponenti del centrosinistra (favorevoli ad un’interpretazione adeguatrice o analogica dei suddetti criteri) e quelli del centrodestra (schierati per l’assoluta inapplicabilità della disciplina derogatoria), non si concluse con la votazione di un formale parere ma con la decisione della Presidente Pivetti di portare le considerazioni emerse in detta sede all’attenzione dell’Ufficio di Presidenza. Quest’ultimo organo, il giorno successivo, decise a maggioranza di rigettare tutte le richieste di costituzione di gruppi in deroga (v. Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XII Legislatura, seduta n. 3, 29 aprile 1994, 52). Adesivamente, v. S. LABRIOLA, in AA.VV., *Leggi elettorali e sistema istituzionale*, in *Boll. inf. cost. parl.*, n. 1, 1994, spec. 14. Per una ricostruzione più dettagliata, cfr. A. APPOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma*, cit., 461 ss.

⁹² Il cambio di paradigma nel rapporto tra partito e gruppo parlamentare – su cui cfr. S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, cit., spec. 272 ss. – e l’affacciarsi di nuove formazioni politiche sulla scena parlamentare rendeva più difficilmente identificabile quel concetto di «partito organizzato nel paese» che in precedenza fungeva da criterio determinante per l’autorizzazione dei gruppi “in deroga”. Cfr., in chiave politologica, L. MORLINO, *Crisi e mutamento del sistema partitico in Italia*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 5*, 1994, 103 ss.

⁹³ Inversione di tendenza, rispetto alla precedente prassi, che tuttavia non darà i frutti sperati in senso “anti-frammentazione”, ma mostrerà tutti i suoi limiti e le sue ambiguità, dando vita – come si vedrà *infra* – una molteplicità di componenti all’interno del gruppo misto. Cfr. C. DECARO, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, cit., spec. 353.

⁹⁴ Il giorno prima otto deputati iscritti al gruppo Lega Italiana Federalista – costituito di diritto in corso di legislatura – avevano dichiarato di voler aderire al gruppo Federalisti e liberaldemocratici, venendo in questo ammessi. Pertanto, i restanti componenti del primo, in numero inferiore a quello previsto per la costituzione (e la “sopravvivenza”) del gruppo, vennero iscritti *ex officio* al gruppo misto. V. Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XII Legislatura, seduta n. 216, 13 luglio 1995, 13133 ss. Cfr. in dottrina, E. VIVALDI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-costituzionale*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, Plus, 2007, 99.

toccò a vari gruppi nella legislatura seguente⁹⁵, nel corso della quale – sulla scia della prassi inaugurata nel 1994 – continuarono a non essere autorizzati gruppi in deroga alla prescritta soglia numerica.

Questo orientamento, che si poneva in netta discontinuità rispetto alla “tollerante” prassi rimasta in vigore tra la VIII e la X legislatura, fu formalizzato nella seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 23 gennaio 1997⁹⁶. Al Senato il problema non si pose, in quanto l’art. 14, comma 6, del relativo Regolamento, disciplinava già la fattispecie della riduzione dei componenti di un gruppo a un numero inferiore a dieci nel corso della legislatura, disponendo, al verificarsi di ciò, lo scioglimento del gruppo stesso, salva la facoltà del Consiglio di Presidenza di autorizzarne la costituzione “in deroga” (in presenza dei requisiti di cui al comma 5)⁹⁷.

⁹⁵ Fu il caso dei gruppi di Rinnovamento Italiano (delibera del 30 gennaio, una prima volta; ricostituitosi, fu nuovamente dichiarato sciolto, per venir meno dei requisiti numerici, l’11 febbraio 1999), di Centro Cristiano Democratico (delibera del 15 aprile 1998), di Unione Democratica per la Repubblica (delibera del 22 giugno 1999).

⁹⁶ Nella seduta della Giunta del Regolamento che anticipò tale delibera dell’Ufficio di Presidenza (v. Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, *Res. somm.*, XIII Legislatura, seduta del 23 gennaio 1997, 3 ss.), furono avanzate perplessità circa l’automaticità della dissoluzione di un gruppo per il venir meno del requisito numerico in costanza del quale il gruppo stesso era stato costituito. In questa sede, il Presidente Violante richiamò l’attenzione sull’opportunità di chiarire due questioni: in primo luogo, se l’interpretazione da attribuire all’art. 14, comma 1, R.C., precisando se le condizioni da esso previste dovessero sussistere «solo all’inizio per consentire ad un gruppo di costituirsi di diritto», ovvero rappresentassero «una caratteristica permanente, al venir meno della quale il gruppo perda il diritto alla propria esistenza», e se, in tale ultimo caso, lo scioglimento fosse automatico o su dichiarazione del Presidente o dell’Ufficio di Presidenza; in secondo luogo se l’art. 14, comma 2, R.C., fosse ancora applicabile. Al termine del dibattito, la Giunta ravvisò la possibilità di «ricondurre la sussistenza del gruppo disceso sotto il numero di venti deputati al regime della deroga previsto dall’articolo 14, comma 2, del regolamento», fermo restando che «la stessa deroga non costituirebbe un’autorizzazione permanente, ma potrebbe andare soggetta a verifica in caso di modificazioni rilevanti nella consistenza del gruppo così costituitosi». Dunque, fu stabilito che il criterio generale da applicare in caso di *consistente diminuzione* dei membri del gruppo fosse lo scioglimento di quest’ultimo, come confermato nella seduta successiva (ove emerse «un prevalente orientamento a considerare il numero minimo di venti deputati come requisito indefettibile per la permanenza di un gruppo già costituito, al venir meno del quale dovrebbe quindi esserne dichiarato lo scioglimento»; v. Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, *Res. somm.*, XIII Legislatura, seduta del 28 gennaio 1997, 6). Cfr. V. COZZOLI, F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, cit., 346, secondo cui «tale indirizzo trova la sua motivazione nell’esigenza di garantire la funzionalità dell’Assemblea attraverso una più equilibrata razionalizzazione dei lavori parlamentari, evitando la sopravvivenza dei microgruppi».

⁹⁷ Come evidenziò anche il Presidente della Camera Violante, nel corso della seduta della Giunta per il Regolamento del 23 gennaio 1997, su cui v. *supra* alla nota precedente. Tuttavia, pure in presenza di una norma puntuale sono stati concessi margini di “tolleranza”: si pensi al caso del gruppo Progressisti-Verdi-La Rete che, in prossimità della fine della XII legislatura, si ridusse a 7 senatori (dopo l’abbandono di 5 membri), ma non ne fu deliberato lo scioglimento e nemmeno ne fu valutata da parte del Consiglio di

Il descritto orientamento portò, soprattutto nella XIII legislatura, un gran numero di forze politiche presenti in Parlamento – ma prive dei requisiti numerici per formare un gruppo – a confluire nel gruppo misto, che assunse «dimensioni abnormi perdendo il suo tradizionale carattere residuale per diventare un “supergruppo” composto da forze politiche molto diversificate e difficilmente riconducibili ad univocità»⁹⁸. Per far fronte a tale problematica di carattere sia politico che organizzativo, alla Camera si mise mano al Regolamento introducendo, con il comma 5 dell’art. 14, la possibilità di costituire componenti politiche («una sorta di “quasi gruppi”»⁹⁹) in seno allo stesso gruppo misto, in presenza delle seguenti condizioni alternative: a) la richiesta di almeno dieci deputati; b) la richiesta di non meno di tre deputati «i quali rappresentino un partito o movimento politico la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali»¹⁰⁰; c) la richiesta di non meno di tre deputati appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e riconosciute dalla legge¹⁰¹.

Tale disciplina fu approvata nella seduta del 27 settembre 1997 dell’Assemblea¹⁰²,

Presidenza l’eventuale autorizzazione “in deroga”.

⁹⁸ Così A. LUCCI, *La costituzione dei gruppi parlamentari*, cit., 122. Cfr. anche S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, cit., 310, il quale segnala «l’acuirsi della intrinseca disomogeneità politica di tale gruppo, composto per sua natura da sottogruppi, rendendo viepiù difficoltosa la sua governabilità interna e quindi la possibilità di raggiungere in modo democratico decisioni unitarie»; analogamente, anche V. COZZOLI, F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, cit., 357 ss. Tale gruppo arrivò a contare alla Camera sino a 98 membri, diventando così il terzo gruppo per dimensioni, e aumentando di quasi quattro volte rispetto alla sua consistenza iniziale (26 membri).

⁹⁹ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 129.

¹⁰⁰ Come sospetta S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, cit., 311, nt. 87, sembra che tale requisito sia stato concepito come «un vestito su misura» che si attagliava perfettamente a La Rete, una delle componenti politiche dell’Ulivo, la quale in questo modo poté trovare riconoscimento e, con esso, soddisfare la richiesta di visibilità politica.

¹⁰¹ In senso critico, rispetto alla mancata richiesta di un necessario collegamento partitico per le componenti politiche del gruppo misto (ipotesi *sub a*)), così come per i gruppi parlamentari autonomi, S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, cit., 318 ss., secondo cui il requisito quantitativo e quello qualitativo «andrebbero considerati in modo complementare e non alternativo o subordinato», in modo da «rinsaldare il legame tra forze politiche e gruppi parlamentari, e quindi tra circuito elettorale e circuito partitico», anche in funzione “anti-transfughismo”.

¹⁰² V. Camera dei deputati, *Proposta di modificazione al Regolamento (Articoli 13, 14, 15, 15-bis, 24, 83, 85, 96-bis, 116, 118-bis, 119, 125: costituzione di componenti politiche nel gruppo misto)*, Doc. II, n. 20, XIII Legislatura, 11 marzo 1997, riformulata dalla Giunta per il Regolamento nella seduta dell’11 settembre 1997 sulla base dei criteri direttivi approvati dall’Assemblea il 31 luglio 1997. Sull’approvazione in Aula, v. Camera dei deputati, *Assemblea, Res. sten.*, XIII Legislatura, seduta n. 247, 24 settembre 1997,

durante la quale venne invece respinta la proposta di modificazione dell'art. 14 R.C. formulata dalla Giunta per il Regolamento, volta a riservare la possibilità di costituire gruppi "in deroga" soltanto alle minoranze linguistiche¹⁰³. Al Senato, diversamente, non è stata mai introdotta nel Regolamento una disciplina delle componenti politiche all'interno del gruppo misto, le quali sono riconosciute indirettamente (o, meglio, semplicemente menzionate) con esclusivo riferimento alla possibilità, al pari dei gruppi, di presentare interpellanze (art. 156-*bis* R.S.), come pure confermato dalla Giunta per il Regolamento¹⁰⁴.

La soluzione adottata dalla Camera rappresenta un compromesso «tra rappresentatività politica ed efficienza dei lavori parlamentari», al fine di arginare la proliferazione di gruppi dalla scarsa consistenza numerica ma, al contempo, evitare l'espansione a dismisura del gruppo misto, che l'eterogeneità dei suoi componenti aveva reso ingovernabile¹⁰⁵. In questo modo, è stata riconosciuta una legittimazione politica (ma pure giuridica) alle formazioni minori, soddisfacendo le loro esigenze di maggiore visibilità, da una parte, e di autonomia, dall'altra. Ciò ha costituito la base per attribuire a ciascuna componente politica appositi poteri e spazi nel corso delle procedure parlamentari nonché le dotazioni necessarie all'espletamento delle loro funzioni¹⁰⁶,

23 ss.

¹⁰³ V. Camera dei deputati, *Proposta di modificazione al Regolamento (Articoli 14 e 153: autorizzazione alla costituzione di un gruppo composto da deputati appartenenti a minoranze linguistiche riconosciute dalla legge)*, Doc. II, n. 8, XIII Legislatura, 25 luglio 1996. Su questa e sulle altre proposte di modifiche regolamentari sulla costituzione dei gruppi, nella XIII legislatura, cfr. A. LUCCI, *La costituzione dei gruppi parlamentari*, cit., 126 ss.

¹⁰⁴ La conclusione della Giunta, interpretando la lettera regolamentare anche alla luce della prassi, fu che «il Regolamento del Senato – ad eccezione della isolata e non estensibile previsione dell'articolo 156-*bis*, comma 1 – non conosce la figura delle componenti politiche del Gruppo misto» (Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, *Res. somm.*, XIV Legislatura, seduta n. 428, 30 marzo 2004, 5). Quelle cui ci si riferisce, perlopiù giornalmisticamente, non sono nulla più che "etichette" che le formazioni politiche prive dei numeri per costituire un gruppo si danno a fini di visibilità politica. Come infatti affermano L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 130, «anche un singolo senatore appartenente al gruppo misto può darsi un'etichetta "politica" [...], pur senza che ciò dia diritto a prerogative di altro genere».

¹⁰⁵ Cfr. S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, cit., 312 ss., che indica quale riferimento comparatistico che ispirò tale scelta la risoluzione adottata dal Presidente del Congresso spagnolo il 9 settembre 1996, a seguito della crescita numerica del gruppo misto, composto da deputati di differenti orientamenti politici (su cui v. E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di Assemblea di interpretazione e supplenza dei Regolamenti parlamentari*, cit., 96).

¹⁰⁶ Si tratta di un numero chiuso di prerogative, non suscettibile di ampliamenti per analogia. Per una sintetica rassegna di tali attribuzioni, v. A. LUCCI, *La costituzione dei gruppi parlamentari*, cit., 147, nt. 16; più diffusamente, sotto i profili sia strutturale che procedurale, S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella*

escludendo tuttavia, in linea generale, i relativi rappresentanti da quegli organi collegiali (quali l'Ufficio di Presidenza e la Conferenza dei Presidenti dei gruppi) la cui funzionalità è correlata ad una composizione non eccessivamente ampia¹⁰⁷.

Il bilancio di questa soluzione, se si analizza l'evoluzione della prassi politico-parlamentare, non è stato quello sperato, in quanto ad essere incentivata non è stata la mobilità dei parlamentari – né di riflesso ad essere migliorata la “governabilità” del gruppo misto – bensì la frammentazione¹⁰⁸. Nella sola legislatura in cui fu introdotta la menzionata disciplina, si arrivano a contare ben 12 componenti politiche costitutesi (e, alcune, successivamente scioltesi) in diversi momenti all'interno del gruppo misto¹⁰⁹.

Tra le vicende occorse, di particolare rilievo sono quelle riguardanti il gruppo di Rifondazione Comunista, che a seguito della scissione interna al partito – in occasione del voto di fiducia al Governo Prodi I – cambiò la denominazione in Comunisti. I fuoriusciti dal gruppo – ossia coloro che rimasero nel partito – richiesero l'autorizzazione alla formazione di un nuovo gruppo “in deroga”, non arrivando alla soglia di cui all'art. 14, comma 1, R.C. L'Ufficio di Presidenza non accolse la richiesta, sulla scia dell'orientamento sfavorevole all'applicabilità della disposizione regolamentare che si era consolidato a partire dalla legislatura precedente in vigenza della nuova disciplina elettorale. Tuttavia, in luogo della costituzione del gruppo, fu deliberata l'autorizzazione di una componente politica all'interno del gruppo misto (che prese il nome di Rifondazione Comunista - Progressisti)¹¹⁰.

XIII legislatura, cit., 313 ss.

¹⁰⁷ L'art. 13, comma 2, R.C., come modificato sempre nel 1997, dispone tuttavia – in via eccezionale – che «il Presidente, *ove la straordinaria importanza della questione da esaminare lo richieda*, può altresì invitare a partecipare un rappresentante per ciascuna delle componenti politiche del Gruppo misto alle quali appartengano almeno dieci deputati, nonché un rappresentante della componente formata dai deputati appartenenti alle minoranze linguistiche di cui all'articolo 14, comma 5» (c.vo aggiunto).

¹⁰⁸ Cfr. N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., 12; V. COZZOLI, F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, cit., 357 ss., secondo cui tale nuova previsione «costituisce elemento di asimmetria rispetto al panorama istituzionale di sfondo che – almeno nelle intenzioni – tenderebbe all'aggregazione degli schieramenti e alla semplificazione politica» (*ivi*, 359-360).

¹⁰⁹ Risulta assai faticoso – e, se si consente, poco utile – ricostruire le vicende della XIII legislatura inerenti alla costituzione, fusione, scissione e allo scioglimento, oltre che all'ingresso e alla fuoriuscita di singoli deputati, di tali numerosi soggetti, talvolta quasi indistinguibili l'uno dall'altro per caratterizzazione politico-ideologica e pure denominazione (spesso linguisticamente complessa, essendo il risultato della sommatoria di più “etichette”).

¹¹⁰ Tale decisione fu assunta a maggioranza, in seguito a un serrato confronto in Ufficio di Presidenza, dove i rappresentanti dei gruppi di centrodestra si schierarono a favore dell'autorizzazione del gruppo,

Lo stesso partito riuscì invece a costituire un gruppo parlamentare in deroga al requisito numerico nella XIV legislatura, all'inizio della quale – pur a legislazione elettorale invariata e dunque nel permanere dell'asimmetria tra quest'ultima le disposizioni regolamentari – la Giunta della Camera mutò orientamento, abbandonando quel «principio di sopravvenuta inapplicabilità dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento» affermatosi nelle due legislature precedenti¹¹¹. Giustificando il nuovo orientamento sulla base della singolarità del caso, che non si sarebbe potuto riproporre (come in effetti fu) nel corso della legislatura, si stabilì che, «al di là della sua formulazione letterale, tale articolo sembra infatti volto a consentire la costituzione in gruppo parlamentare a forze politiche le quali siano stabilmente organizzate nel territorio e abbiano partecipato alla competizione elettorale a livello nazionale, conseguendo un numero di suffragi almeno pari al 4 per cento del totale dei voti validi espressi»¹¹².

Sulla scorta di tale interpretazione, l'Ufficio di Presidenza deliberò l'autorizzazione alla costituzione del gruppo Rifondazione Comunista, preso atto della sussistenza di tutti i requisiti delineati dalla Giunta, ossia che il partito in questione (a) aveva una stabile organizzazione sul territorio, (b) aveva partecipato alle elezioni, presentando liste in tutte le circoscrizioni e superando la soglia di sbarramento, e (c) aveva presentato la richiesta all'inizio della legislatura (e non in corso di essa, in seguito a scissione di un gruppo già esistente)¹¹³.

Come prevedibile, a seguito della riforma del sistema elettorale del 2005 – formula a base proporzionale, benché dagli effetti iper-maggioritari – nella XV legislatura si assistette allo ««scongelo» della disciplina sui gruppi autorizzati dal precedente

mentre in senso contrario si espressero quelli di centrosinistra (assumendo posizioni inverse rispetto a quelle manifestate nella riunione del 28 aprile 1994 del medesimo organo – su cui, v. *supra*, nt. 91 –, come fa notare S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, cit., 267, nt. 7).

¹¹¹ V. COZZOLI, F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, cit., 252.

¹¹² Questa l'«interpretazione non letterale ma sistematico-evolutiva dei requisiti previsti dal secondo comma dell'art. 14 R.C.» (S. CURRERI, *I gruppi parlamentari autorizzati nella XV legislatura*, in *Forum Quad. cost.*, 12 giugno 2006, 2), sintetizzata in conclusione dal Presidente Casini, raccolti i pareri favorevoli di tutti i componenti della Giunta. V. Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, *Res. somm.*, XIV Legislatura, 13 giugno 2001, 5.

¹¹³ Cfr. V. COZZOLI, F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, cit., 352 ss., che riportano come, nell'assumere tale decisione, l'Ufficio di Presidenza auspicò «che la Giunta per il Regolamento potesse valutare un'eventuale modifica dell'art. 14, comma 3, del Regolamento al fine di renderlo più aderente al dettato della legge elettorale in quel momento vigente» (*ivi*, 353); modifica che mai avvenne.

stato di quasi totale ibernazione cui il maggioritario l'aveva costretto», grazie anche alla quasi perfetta coincidenza dei requisiti di cui all'art. 14, comma 2, R.C. con la nuova disciplina elettorale¹¹⁴. La Giunta per il Regolamento, chiamata nuovamente ad esaminare quest'ultima disposizione, si espresse a favore della reinterpretazione della nozione di «partito organizzato nel paese» quale «“forza politica” (anche aggregativa di più partiti) che [...] sia evidentemente riconoscibile al momento delle elezioni, avendovi presentato proprie liste con lo stesso contrassegno, e che non si sia invece costituita successivamente ad esse», e individuando il requisito elettorale richiesto nell'«accesso all'assegnazione nazionale dei seggi (mantenendo allo stato ferma la necessità della presentazione delle liste in almeno venti circoscrizioni)»¹¹⁵. Da tale pronunciamento discese il via libera dell'Ufficio di Presidenza all'autorizzazione della costituzione in gruppo di cinque delle sei formazioni politiche che ne fecero richiesta¹¹⁶ e, simmetricamente, la diminuzione delle componenti politiche del gruppo misto (“soltanto” 5 nella XV legislatura).

Due altri sono i fenomeni degni di menzione, ai fini della presente trattazione. Si tratta, in primo luogo, della costituzione dei gruppi “unitari” de L'Ulivo, non solo alla Camera, dove DS e Margherita avevano presentato liste comuni, ma anche al Senato, dove invece i due partiti avevano corso con proprie liste (per quanto coalizzate). Di assoluto rilievo è il significato politico assunto dalla decisione di dar vita a un nuovo

¹¹⁴ Così S. CURRERI, *I gruppi parlamentari autorizzati nella XV legislatura*, cit.

¹¹⁵ Con la precisazione che «per i soggetti politici derivanti dall'aggregazione di più partiti che abbiano presentato unitariamente liste alle elezioni (ed abbiano partecipato all'assegnazione nazionale dei seggi), tale requisito ricorrerebbe ovviamente soltanto ove il gruppo autorizzato sia (e resti, nei suoi elementi costitutivi) rappresentativo della formazione politica complessiva identificata nella lista, e non di singole componenti di essa». V. Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, *Res. somm.*, XV Legislatura, 11 maggio 2006, 11. La decisione fu assunta a maggioranza, registrando anche in questo caso una netta divisione – tanto in Giunta, quanto in Ufficio di Presidenza – tra centrosinistra, in questa occasione favorevole all'accoglimento delle richieste (quattro delle quali provenivano da tale schieramento), e centrodestra, invece contrario. Cfr., *amplius*, la ricostruzione di A. LUCCI, *La costituzione dei gruppi parlamentari*, cit., 133 ss., secondo cui la soluzione adottata, oltre a rientrare pienamente nell'ambito applicativo del regolamento, «risultava sorretta anche da un argomento di natura politico-istituzionale, consistente nella necessità di garantire alle rappresentanze delle formazioni politiche presenti in Parlamento, e suffragate da un consenso elettorale, la titolarità di esercitare la propria soggettività come gruppi parlamentari» (*ivi*, 142).

¹¹⁶ I gruppi autorizzati ad inizio legislatura furono: Rosa nel Pugno, Partito dei Comunisti Italiani, Federazione dei Verdi, Unione Democratici per l'Europa, DCA-Nuovo PSI. Non fu invece autorizzata la costituzione in gruppo del Movimento per l'autonomia, per mancanza di un'autonoma identità elettorale: avendo presentato le liste congiuntamente alla Lega Nord, il relativo gruppo non sarebbe stato «rappresentativo della formazione politica complessiva identificata nella lista che si era presentata alle elezioni» (V. COZZOLI, F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, cit., 355).

«partito parlamentare» – come è stato definito – che si poneva come «“avanguardia” politica, promuovendo e sperimentando al vertice processi di convergenza e integrazione tra partiti ancora dotati di una propria identità politica e organizzati autonomamente sul territorio»¹¹⁷, e che nel giro di pochi anni sfociò nella costruzione di un nuovo soggetto politico in senso proprio.

Un secondo fenomeno – deplorabile, al contrario del precedente – è costituito dai trasferimenti che si verificarono in corso di legislatura per consentire la formazione di altri gruppi, grazie al raggiungimento del prescritto requisito numerico¹¹⁸. Tale tattica parlamentare, realizzata sfruttando regole parlamentari aventi ben diversa *ratio*¹¹⁹, era volta, da una parte, a concedere maggiore visibilità a forze politiche minori facenti parte della coalizione (e che, nel caso del centrosinistra, avevano contribuito alla vittoria elettorale) e, dall'altra, a garantirsi al Senato il “controllo” di tutte le Commissioni parlamentari (a rischio, vista l'esiguo margine di maggioranza), grazie alla “sovrarappresentazione” consentita dalla norma secondo cui i gruppi composti da meno aderenti rispetto al numero delle Commissioni possono designare uno stesso senatore in (fino a) tre Commissioni (art. 21, comma 2, R.S.)¹²⁰. Per riuscire ad ottenere il “controllo” anche del gruppo misto della Camera, si arrivò al punto di far transitare tre deputati dal gruppo de L'Ulivo a quest'ultimo, in modo che la maggioranza dei suoi aderenti fosse

¹¹⁷ Così S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XV legislatura*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2006, 548, che sostiene la «necessità di non penalizzare e, anzi, incentivare sotto il profilo regolamentare tali maxi gruppi attraverso dotazioni aggiuntive e ulteriori poteri». Sul tema, v. anche E. ALBANESI, *Forme giuridiche di coordinamento parlamentare degli eletti ai tempi del bipolarismo*, in *Amm. in camm.*, 12 marzo 2007; G. RIZZONI, *Un nuovo tentativo di “stabilizzazione dell'opposizione”: lo statuto della coalizione parlamentare dell'Ulivo*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 7 febbraio 2003.

¹¹⁸ Il 18 maggio 2006 si costituì il gruppo Per le autonomie, grazie all'adesione di senatori appositamente fuoriusciti dal gruppo de L'Ulivo, mentre il 30 maggio successivo, nacque il gruppo Democrazia Cristiana - Indipendenti - Movimento per l'Autonomia

¹¹⁹ Come si può intuire, le disposizioni che consentono a ciascun parlamentare di abbandonare un gruppo per iscriversi ad un altro, sono poste a presidio del principio costituzionale della libertà di mandato parlamentare, di cui all'art. 67 Cost.

¹²⁰ Cfr. S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XV legislatura*, cit., 549 ss., secondo cui «tale artificiosa moltiplicazione dei gruppi allo scopo di aumentare la loro presenza nelle commissioni [...] costituisce il preoccupante segnale dell'attuale negativa tendenza a considerare le camere un rischio in cui ogni territorio va conquistato e presidiato» (*ivi*, 550). La disposizione sopracitata avrebbe – a differenza dell'uso distorto che ne è stato fatto – la finalità di consentire a ciascun gruppo di partecipare con propri rappresentanti ai lavori di ciascuna Commissione parlamentare, la quale, quando opera in sede decentrata, deve necessariamente essere composta «in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari» (art. 72, terzo comma, Cost.).

ascrivibile alla coalizione centrosinistra¹²¹.

Nelle due legislature successive, specialmente alla Camera, il gruppo misto “esplose” nuovamente, aumentando esponenzialmente il numero dei propri componenti nel corso del quinquennio. L’inizio della XVI legislatura era invero stato di buon auspicio: la presentazione di due coalizioni “ristrette” (soprattutto rispetto alla legislatura precedente)¹²², al di fuori delle quali un solo partito di carattere nazionale (l’UDC) riuscì a superare le soglie di sbarramento, determinò una semplificazione del quadro politico e la conseguente formazione di un numero limitato di gruppi (cinque oltre al misto, in entrambi i rami), tutti costituiti “di diritto”. Presto, tuttavia, una serie di successive scissioni portò alla fuoriuscita da tali gruppi di un numero consistente di parlamentari – soprattutto dalle file della maggioranza – che in parte andarono a costituire alla Camera nuovi gruppi parlamentari (uno a sostegno del Governo, l’altro collocatosi all’opposizione)¹²³, mentre la restante parte confluì nel gruppo misto dove si formarono numerose componenti politiche, perlopiù di ridottissima consistenza¹²⁴.

La legislatura successiva, sinora quella con la maggiore mobilità parlamentare della storia repubblicana, si aprì con sei gruppi alla Camera (di cui uno costituito *ex art.* 14, comma 2, R.C.) e sette al Senato (tutti costituitisi “di diritto”), oltre ai rispettivi gruppi misti (in cui, alla Camera, furono inizialmente autorizzate tre componenti politiche). Al termine del quinquennio, alla Camera, si potevano contare – sempre al netto del misto, arrivato ad avere 62 componenti – dieci gruppi, essendosene costituiti altri quattro in corso di legislatura (di cui tre composti da almeno venti deputati e uno autorizzato “in

¹²¹ V. Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XV Legislatura, seduta n. 5, 22 maggio 2006, 41.

¹²² Si pensi in particolare allo schieramento di centrosinistra, che passò da sette a due componenti. Peraltro i due alleati, Partito Democratico e Italia dei Valori, in campagna elettorale avevano raggiunto un accordo per costituire assieme gruppi parlamentari “unitari” (v. *Di Pietro: «Fatto l’accordo con il Pd»*, in *www.corriere.it*, 13 febbraio 2008), che tuttavia non videro mai la luce.

¹²³ Nel primo caso si tratta di Popolo e Territorio (già Iniziativa Responsabile), nato in occasione della votazione della mozione di sfiducia – respinta il 14 dicembre 2010 – al dichiarato scopo di “salvare” il Governo Berlusconi in carica e comprendente alcuni deputati fuoriusciti dai gruppi dell’opposizione, ma costituitosi formalmente il 20 gennaio 2011 grazie all’apporto di due deputati provenienti dal Popolo della Libertà (decisivi per il raggiungimento della soglia di 20 membri). Il secondo, invece, è Futuro e Libertà per l’Italia, nato a seguito della scissione interna al Popolo della Libertà guidata dal Presidente della Camera Fini e costituitosi il 30 luglio 2010 alla Camera e il 2 agosto 2010 al Senato (e, in quest’ultimo ramo, scioltosi il 1° marzo 2011).

¹²⁴ Il gruppo misto della Camera arrivò a contare, a fine legislatura, quasi il quintuplo dei deputati rispetto all’inizio: 71 membri, 18 dei quali non iscritti ad alcuna componente politica, mentre i restanti ripartiti in 11 componenti (di cui 8 erano contavano 3 o 4 iscritti, una 5 e le altre due 10).

deroga”), e sei componenti politiche, essendone state autorizzate altre otto e cessate cinque. Al Senato, invece, la legislatura si chiuse con dodici gruppi, vista nel frattempo la formazione di altri sette (tutti composti da almeno dieci senatori) e lo scioglimento di tre¹²⁵.

La moltiplicazione di gruppi parlamentari e componenti politiche e l’elevatissima mobilità parlamentare a ciò connessa, che hanno caratterizzato le due legislature anteriori a quella in svolgimento, sono in buona parte riconducibili alle particolari (e, per alcuni versi, imprevedibili) evoluzioni del contesto politico ed elettorale, talvolta determinate o agevolate dalle stesse forze politiche che in esso operano, oltre che da ricorrenti episodi di autentico transfughismo di singoli (o di intere pattuglie di) parlamentari in cerca di visibilità o di garanzie circa il proprio futuro politico, quando non di vere e proprie prebende¹²⁶.

A prescindere dall’assetto regolamentare, che può incentivare o disincentivare, ostacolare o facilitare la mobilità interna alle Camere¹²⁷, sono le vicende interne ai partiti – e dunque ai gruppi parlamentari – spesso a determinare l’abbandono del gruppo da parte di singoli o di intere pattuglie, a seguito di contrasti interni e di divergenze politico-ideologiche acuitesi e ritenute, ad un certo momento, non più ricomponibili¹²⁸. Dunque,

¹²⁵ Per una dettagliata ricostruzione dei “movimenti” concernenti i gruppi parlamentari nella XVII legislatura, v. G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti legge e maggioranze variabili*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017, spec. 59 ss.

¹²⁶ Molto in voga, in questo decennio, sono state l’espressione “responsabile” e le sue declinazioni aggettivali e sostantivali, riferite il più delle volte a sé stessi – e poi mutuate a scopo giornalistico – da coloro che, professando giudizio e assennatezza, si prestavano a sostenere l’Esecutivo (in carica o costituendo), benché non fosse difficilmente intuibile il tornaconto politico che con tali scelte avrebbero conseguito (in termini di assegnazione di cariche interne alle Camere, di ruoli di governo, ovvero di ricandidature in posizioni “sicure” di rieleggibilità). Si veda, a mero titolo di esempio, l’iniziale denominazione del gruppo nato, sull’orlo di una crisi parlamentare, a sostegno del Governo Berlusconi IV (cfr. *supra*, nt. 123). Per quanto concerne fenomeni ancor più gravi e di rilevanza penale, si vedano, nella XIII legislatura, il “caso Bampo” (*Bampo: “Per il mio voto mi hanno offerto milioni”*, in www.repubblica.it, 16 dicembre 1999) e, nella XIV, il “caso De Gregorio” (*De Gregorio: «Ho commesso un reato. Mi hanno dato due milioni in nero»*, in www.corriere.it, 11 marzo 2013).

¹²⁷ Cfr. N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., 15, che definisce le vigenti norme sui gruppi – con riferimento al quadro antecedente alla riforma del solo Regolamento del Senato del 2017 – «piuttosto largheggianti e ambigue, in quanto non aggiornate».

¹²⁸ Al di là di ogni valutazione sul merito degli accadimenti e del rapporto tra disciplina di partito e democrazia interna al partito stesso, si pensi alle vicende che portarono alla scissione di Futuro e Libertà per l’Italia dal Popolo della Libertà nella XVI legislatura e a quelle di Possibile e di Articolo 1 – Movimento democratico e progressista dal Partito Democratico nella XVII legislatura. Come osserva E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*,

oltre alle ragioni di natura personale o clientelare pocanzi esposte, «alla base dei trasferimenti di gruppo e di partito troviamo, infatti, spesso un *deficit* di democrazia al loro interno, fatto di istanze di partecipazione politica disattese, decisioni verticistiche, stringenti controlli»: «il parlamentare abbandona il proprio gruppo e partito politico non solo perché attratto dalle sirene del potere o per personale tornaconto, ma anche per ragioni di coscienza o perché non si riconosce più in una linea politica alla cui formazione spesso non ha concorso o che reputa difforme rispetto agli impegni elettorali presi»¹²⁹.

Per quanto, quindi, il fenomeno della mobilità parlamentare abbia principalmente natura politica, di qualità della classe politica e di democrazia interna ai partiti, non si può ignorare l'influenza che su di esso hanno le regole parlamentari e la loro concreta applicazione.

Con riferimento alla scorsa legislatura, ad esempio, non isolati sono stati gli episodi in cui si è ricorso ad un utilizzo del diritto parlamentare poco rispettoso del dettato normativo, che si è tradotto in interpretazioni forzate ovvero in autentiche disapplicazioni dello stesso. Ci si riferisce, tra gli altri¹³⁰, al caso dell'autorizzazione alla permanenza “in

n. 1, 2018, 11, in senso problematico rispetto all'“irrigidimento” – apportato dalla recente riforma regolamentare del Senato – della disciplina sulla costituzione dei gruppi, «ancorare il quadro dei Gruppi parlamentari al momento elettorale iniziale della legislatura significa cristallizzare la forma principale di proiezione della rappresentanza politica (i Gruppi parlamentari, appunto) ad un determinato momento puntuale, negando ogni rilievo a fatti politici sopravvenuti i quali non è affatto detto che siano necessariamente “in frode” dell'elettore ma potrebbero costituire il risultato di un mutamento politico di fatto che si ripercuote sulla rappresentanza elettorale».

¹²⁹ Così S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, cit., 297, il quale ritiene che in tali circostanze «la mobilità parlamentare rappresenta l'unico strumento politicamente efficace per costringere gruppi e partiti ad una migliore tutela delle minoranze dissenzienti e quindi ad una maggiore democrazia interna». Cfr. anche L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, I ed., Padova, Cedam, 1991, 317, che sottolinea come le scissioni che si manifestano all'interno delle forze politiche «non sono prive – di regola almeno – di giustificazioni obiettivamente rilevabili e non comportano affatto che gli scissionisti non abbiano più seguito nel corpo elettorale, ma restino in carica contraddicendo alle regole della democrazia».

¹³⁰ Oltre a quello riportato nel testo si possono annoverare il mancato scioglimento o autorizzazione di gruppi parlamentari scesi sotto la soglia numerica prescritta, in attesa che nuove adesioni li riportassero sopra ad essa: si vedano i casi, alla Camera, di Per l'Italia (rimasto a lungo – come si vedrà – privo di requisito numerico, prima di essere autorizzato “in deroga”, senza peraltro averne i requisiti), di Civici e Innovatori (sciolto solo dopo diversi mesi dalla perdita del requisito numerico), e di Lega Nord e Autonomie (“tollerato” sino a che non tornò a riacquistare la consistenza numerica minima richiesta). Altri episodi di forzatura del Regolamento, poi, concernono – come segnala S. CURRERI, *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2017, 3 – l'autorizzazione alla «costituzione nel gruppo misto di componenti politiche composte da meno di dieci deputati (purché almeno tre) benché prive degli stringenti requisiti richiesti dall'art. 14.5 R.C. e cioè il rappresentare “un partito o movimento politico, la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di *elementi certi e inequivoci*, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero

deroga” del gruppo Per l’Italia - Centro Democratico, di cui erano parte due formazioni politiche candidatesi alle elezioni su fronti contrapposti: Per l’Italia, soggetto privo di identità politico-elettorale – in quanto nato da una scissione interna a Scelta civica per l’Italia – ma che aveva costituito un gruppo *ex art.* 14, comma 1, R.C., e Centro democratico, partito che aveva presentato liste in coalizione con il centrosinistra ed, essendo stato ammesso al riparto dei seggi, aveva poi costituito una componente politica all’interno del gruppo misto¹³¹. Sceso sotto la soglia numerica di venti deputati e in tale “limbo” rimasto per ben sedici mesi, il gruppo Per l’Italia – che successivamente all’adesione dei tre deputati dell’altra formazione aveva cambiato denominazione in Per l’Italia - Centro Democratico e, ancora successivamente, la muterà in Democrazia Solidale - Centro Democratico – fu poi autorizzato dall’Ufficio di Presidenza a rimanere costituito, dando così luogo al «primo caso nella storia repubblicana di gruppo autorizzato formato da due partiti politici di origine e natura diversi»¹³².

La creazione in Parlamento di gruppi privi di un partito politico alle spalle (c.d. *parliament parties*¹³³) è una tendenza che, per quanto non recente, è andata aumentando notevolmente nelle ultime legislature, a partire dalla svolta maggioritaria del 1993¹³⁴. Tali nuovi gruppi o componenti politiche, oltre a non manifestare alcuna corrispondenza con partiti o movimenti politici esistenti, talvolta – malgrado le dichiarazioni spesso rese al momento della loro nascita – non sfociano nella costituzione di alcun nuovo soggetto¹³⁵. Altre volte, invece, si pongono quali “avanguardie” di nascenti partiti, i quali tuttavia il

candidature nei collegi uninominali” [...], così contribuendo a consolidare la discutibilissima prassi per cui il diritto a costituirsi in componente politica non si nega a nessuno» (c.vi testuali).

¹³¹ Per un’analisi dettagliata di tutte le questioni implicate, cfr. S. CURRERI, *La costituzione in deroga dei gruppi parlamentari autorizzati alla Camera: il caso del gruppo Per l’Italia-Centro democratico*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2015, 622 ss.

¹³² *Ivi*, 643. L’A., tra gli altri rilievi che avanza, sottolinea criticamente come tale decisione sia stata assunta senza neppure sottoporre il caso alla Giunta per il Regolamento, «minimizza[ndo] una questione che invece avrebbe richiesto ben altro respiro argomentativo» (*ibidem*).

¹³³ Cfr. S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, cit., 339, ossia «“partiti degli eletti” che [...] esistono solo a livello parlamentare o perché privi di una loro autonoma legittimazione elettorale ovvero perché privi di un (unico) riferimento partitico».

¹³⁴ Cfr. L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2018, spec. 16, e bibliografia *ivi* citata (nt. 50).

¹³⁵ Se a una prima analisi (benevola) si può interpretare tale fenomeno come «una sorta di *revival* del parlamentarismo ottocentesco, quando specie nel Regno Unito, nacquero prima i gruppi parlamentari, e solo i partiti politici veri e propri», a ben vedere «ben pochi di questi nuovi gruppi – perlopiù autorizzati dagli Uffici di Presidenza di Camera e Senato [...] – si propongono effettivamente o comunque sono destinati a trasformarsi in partiti», come osserva N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., 15.

più delle volte vanno incontro a insuccessi elettorali che portano all'arresto del processo costituente o alla loro dissoluzione, come testimoniano anche i più recenti casi¹³⁶.

Per arginare tali fenomeni al Senato, sulla scia della prassi di non autorizzare gruppi in deroga al requisito numerico affermatasi già nella legislatura precedente, nel 2017 è stata complessivamente riformata la disciplina sui gruppi, agendo su due fronti: da una parte si richiede ora un requisito politico-elettorale, complementamente a quello numerico, per la formazione di un gruppo; dall'altra è stata del tutto eliminata la possibilità di costituire – previa autorizzazione del Consiglio di Presidenza – gruppi “in deroga” a tali requisiti.

Per effetto di siffatta riforma, nella legislatura attualmente in corso si sono formati solo gruppi composti da almeno dieci aderenti; pertanto, i quattro senatori eletti nelle liste di Liberi e Uguali – soggetto cui non mancherebbe il requisito politico-elettorale – si sono dovuti iscrivere al gruppo misto. Diversamente, alla Camera, dove nessuna novella è intervenuta, dei sei gruppi (oltre al misto) formatisi da principio, quello Liberi e Uguali – che ha eletto 14 deputati – si è potuto costituire grazie all'autorizzazione concessa dall'Ufficio di Presidenza¹³⁷.

Anche di recente, non sono comunque mancate forzature delle regole parlamentari, tanto alla Camera quanto al Senato. Per quanto concerne la prima, ci si riferisce all'autorizzazione – datata 18 aprile 2019 – alla costituzione all'interno del gruppo misto di una componente politica priva di identità politico-elettorale (Sogno Italia

¹³⁶ Si pensi, in riferimento alle elezioni del 4 marzo 2018, alla lista Liberi e Uguali, che ha di poco superato la soglia di sbarramento in entrambi i rami del Parlamento (3,38% alla Camera e 3,27% al Senato) e a quelli – parzialmente diversi – di ALA e AP (già NCD), nati da scissioni nel centrodestra, il primo dei quali ha presentato liste assieme al PRI (conseguendo soltanto lo 0,1% dei voti), mentre il secondo, dopo la “separazione consensuale” di alcuni dei suoi esponenti, ha partecipato assieme ad altre formazioni al cartello elettorale Civica popolare (che ottiene poco più dello 0,5% in entrambe le Camere). Fanno eccezione, casi più risalenti con proprie peculiarità – su cui cfr. R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009, 253 ss. – come la costituzione dei gruppi de L'Ulivo all'inizio della XV legislatura, che nel 2007 mutarono nome in Partito democratico, precorrendo la nascita dell'omonimo partito.

¹³⁷ Come afferma S. CURRERI, *Alla Camera costituito, in deroga, il gruppo di Liberi e Uguali: una decisione legittima, imparziale, opportuna*, in *laCostituzione.info*, 10 aprile 2018, «da un punto di vista strettamente regolamentare si tratta di una decisione ineccepibile e conforme ad una consolidata prassi parlamentare», essendo «tutti requisiti ampiamente presenti». *Contra*, N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 1*, cit., 180, il quale auspicava invece che la Camera, per allinearsi alle innovazioni regolamentari dell'altro ramo del Parlamento, «nega[sse] ogni autorizzazione a gruppi in deroga (o a componenti politiche del gruppo misto al di sotto dei 10 deputati)».

- 10 Volte Meglio), essendo formata soltanto da tre deputati espulsi dal M5S¹³⁸, che peraltro ha subito in seguito diverse trasformazioni della composizione e pure del nome.

Ma la vicenda che più ha fatto discutere riguarda la costituzione in corso di legislatura dei gruppi parlamentari di Italia Viva, il nuovo soggetto politico fondato – formalmente alcune settimane dopo – dall'ex Presidente del Consiglio e attuale senatore Matteo Renzi. Mentre alla Camera, dove tuttora vige il solo requisito numerico per la formazione di gruppi *pleno jure*, anche sotto il profilo della prassi non si ravvedono particolari problematiche in quanto accaduto, al Senato ha suscitato perplessità «il fatto che una disposizione regolamentare introdotta meno di due anni fa con un chiaro intento restrittivo abbia permesso la nascita di un nuovo gruppo che rappresenta innanzitutto un partito che ha avuto un unico eletto (per giunta non sotto le proprie insegne), mentre la quasi totalità della nuova compagine rappresenta un partito nuovo, che non ha corso alle elezioni»¹³⁹. Si tratta del già menzionato terzo periodo dell'art. 14, comma 4, R.S. secondo cui possono costituirsi gruppi autonomi, che contino almeno 10 senatori, «purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati».

Sfruttando tale “aggancio” normativo una pattuglia di senatori hanno potuto abbandonare il gruppo del Partito Democratico per costituirne uno nuovo, beneficiando della disponibilità dell'on. Nencini, eletto per la coalizione di centrosinistra in un collegio uninominale, che ha permesso l'utilizzo del nome del proprio partito¹⁴⁰. Il PSI infatti, come risultava anche dal simbolo inserito all'interno del contrassegno di lista, si era presentato sotto l'insegna di Insieme, cartello elettorale formato altresì da Verdi e Area

¹³⁸ Sulle vicende parlamentari che hanno portato alla costituzione della componente e per una sintetica rassegna di casi analoghi, v. S. CURRERI, *Una componente politica nel gruppo misto della Camera non si nega a nessuno*, in *laCostituzione.info*, 9 maggio 2019.

¹³⁹ Così G. MAESTRI, *Il nuovo gruppo “Psi-Italia viva” al Senato: le falle della riforma “antiframmentazione” del Regolamento*, in *laCostituzione.info*, 19 settembre 2019, cui si rinvia per una ricostruzione più dettagliata dei fatti.

¹⁴⁰ Si v. lo stringato annuncio della Presidente Casellati, la quale ha informato l'Aula che «con lettera del 18 settembre 2019 il senatore Riccardo Nencini ha comunicato la costituzione, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, del Regolamento, del Gruppo parlamentare denominato “Italia Viva-P.S.I.”» e ne ha elencato i componenti (Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVIII Legislatura, seduta n. 150, 24 settembre 2019, 6). Al contempo l'on. Nencini, in una nota congiunta con il suo successore alla segreteria del PSI Enzo Maraio, si era però premurato di specificare che il proprio partito «manterrà la sua autonomia politica e la propria identità», non confluendo quindi nella nascita formazione renziana (v. *Grazie a Nencini Renzi avrà un gruppo autonomo anche in Senato. Ecco tutti i parlamentari di Italia viva*, in *www.repubblica.it*, 19 settembre 2019).

Civica (esponenti di area prodiana) e aderente alla coalizione di centrosinistra.

Con la formazione di questa nuova “avanguardia” parlamentare, che ha preceduto la nascita del corrispondente soggetto partitico, i parlamentari di Italia Viva possono beneficiare di una specifica visibilità collettiva, derivante anche dal fatto di non essere più semplici esponenti di una corrente di minoranza interna al partito (e al gruppo), bensì di costituire una delle quattro (la terza per consistenza numerica) forza politico-parlamentari che sostengono il Governo in carica, risultando determinanti per la tenuta di quest’ultimo. Senza dimenticare, inoltre, che la costituzione di un gruppo parlamentare dà diritto – come s’è visto – a dotazioni (in termini di spazi e risorse) e poteri nell’ambito dei lavori parlamentari, a cominciare dalla presenza di un proprio rappresentante all’interno degli Uffici di Presidenza.

Si è così realizzata la profezia di chi temeva «la proliferazione di coalizioni formate da più liste, dal simbolo a loro volta composto da più simboli elettorali di singole forze politiche», con «lo scopo, tra l’altro di allargare il “campo da gioco”, cioè il novero dei gruppi dotati d’identità elettorale potenzialmente costituibili»¹⁴¹.

Occorrerà ora osservare se tale precedente si replicherà nel prosieguo della legislatura e – a disciplina immutata – nelle successive, in seguito a scissioni da altri gruppi e alla messa a disposizione di contrassegni sotto le cui insegne sono stati eletti singoli senatori (i quali non mancano), al fine di costituire *ex novo* gruppi privi di autonoma identità elettorale.

¹⁴¹ In questi termini S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., 646, il quale ipotizzava che la frammentazione politica indotta dal nuovo sistema elettorale potesse portare «i senatori eletti di un partito o movimento presentatosi in coalizione con il suo simbolo, magari rimasto al di sotto dello sbarramento del 3%» a «costituirsì in gruppo parlamentare autonomo, anche in corso di legislatura, magari grazie al “prestito” compiacente di qualche senatore da parte di forze politiche alleate per raggiungere il numero minimo di dieci iscritti», senza arrivare però a immaginare – come osserva G. MAESTRI, *Il nuovo gruppo “Psi-Italia viva” al Senato*, cit. – che «un gruppo di nuovo conio, staccatosi dal gruppo di un partito numericamente rilevante, potesse aver bisogno dell’apporto di un altro soggetto politico con una presenza minima allo scopo di costituire un gruppo autonomo e ottenerne i vantaggi ricordati. Praticamente un mini-taxi, molto efficace».

4. La composizione proporzionale delle Commissioni: designazione e sostituzione dei rappresentanti dei gruppi, tra libertà di mandato e disciplina di partito

Il rapporto tra disciplina di partito – e, di riflesso, di gruppo – e libero esercizio del mandato parlamentare è un tema che interessa tanto la dottrina quanto gli osservatori politici sin da quando i gruppi parlamentari sono stati istituiti per finalità organizzative interne alle Assemblee e di raccordo tra la società civile e le istituzioni parlamentari.

Muovendo dal rapporto tra gruppo parlamentare e partito, di cui si è in parte trattato nelle pagine precedenti, non v'è dubbio che il gruppo parlamentare, in linea generale, debba attenersi alle direttive politiche elaborate dal partito di cui è proiezione, facendole proprie e trasponendole operativamente nelle sedi parlamentari¹⁴². Tuttavia, da ciò non deriva una assoluta subordinazione del gruppo al partito, in quanto, sotto un profilo, gli stessi eletti partecipano alla formulazione della linea politica nei preposti organi di partito e, sotto un altro, il gruppo non può che godere di adeguati margini di autonomia nella declinazione delle linee politico-programmatiche in concrete azioni parlamentari¹⁴³.

Tra il partito politico, i suoi organi dirigenti, il gruppo parlamentare e i singoli componenti vi dunque è un *continuum* «biunivoco», in quanto «se da un lato il partito politico per perseguire in modo coerente il proprio programma politico deve contare su una forte disciplina interna», dall'altro esso «non può non tenere nel dovuto conto le manifestazioni di dissenso al suo interno»¹⁴⁴. Dissenso che, su singole e specifiche

¹⁴² Cfr. S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, cit., 272, che menziona l'eccezione rappresentata dallo Statuto del 1980 del Partito Radicale che, in relazione alle sue peculiari caratteristiche, «mira[va] piuttosto a garantire prioritariamente l'indipendenza degli eletti» (*ivi*, nt. 14). Esso, all'art. 5.1, disponeva che «gli eletti, nell'esercizio della loro attività rappresentativa, non sono vincolati da mandati né da alcuna disciplina. La libertà di voto non è limitata da deliberazioni dei gruppi degli eletti, deliberazioni che hanno valore indicativo». Nella versione attualmente vigente, approvata al 41° Congresso, soltanto l'art. 3 richiama quel principio, ma con riferimento agli iscritti, i quali «non sono tenuti ad alcuna disciplina di partito».

¹⁴³ *Ivi*, 272 ss.; L. DI MAJO, M. RUBECHI, *Gruppi parlamentari*, cit., 227, secondo cui i gruppi non si pongono come «meri esecutori della disciplina partitica, quanto soggetti a loro strettamente legati, poiché divengono il riflesso della sovranità popolare (art. 1 Cost.), esercitata dapprima per mezzo del diritto di voto (art. 48 Cost.) e successivamente quali mezzi attraverso cui concorrere a determinare, con metodo democratico, la politica nazionale».

¹⁴⁴ Così S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, cit., 274. Come sostenuto da S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, cit., 256, tali manifestazioni di dissenso «spesso coincidono con avvertiti mutamenti nella pubblica opinione» e possono pertanto costituire – asserisce sempre S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, cit., 274 – un «indice significativo della mancata condivisione

questioni¹⁴⁵, può trovare sfogo nella libertà di voto – spesso genericamente definita “libertà di coscienza” – consentita (espressamente o tacitamente) dal gruppo di appartenenza al singolo aderente, sottraendo quest’ultimo dal rispetto di una determinata posizione deliberata dai suoi organi interni e da eventuali sanzioni che, nella generalità dei casi, ne conseguirebbero.

La libertà del singolo parlamentare è anzitutto presidiata a livello costituzionale dall’art. 67 che, vietando ogni forma di mandato imperativo, garantisce all’eletto tanto di poter seguire le indicazioni del proprio partito quanto di potervisi sottrarre, senza che alcuna disposizione possa legittimamente sancire, per tali ragioni, conseguenze a suo carico¹⁴⁶. Come evidente, tuttavia, non risulterebbe corretto dare a tale disposizione una lettura schematica, assolutizzandola e isolandola rispetto al più complesso contesto costituzionale e, nella specie, del circuito rappresentativo delineato dagli artt. 1, 48, 49, 56, 57, 72 e 82 Cost. al fine di «introdu[rr]e anche all’interno delle assemblee elettive le scelte operate dai partiti politici legittimati dal voto»¹⁴⁷. In un’opera di delicato bilanciamento tra principi costituzionali, occorre tenere altresì in considerazione le imprescindibili esigenze organizzative delle Camere, che – come si è annotato – strutturano il proprio funzionamento sulla base dei gruppi, i quali a loro volta debbono adottare Statuti e Regolamenti contenenti necessari vincoli di natura politica¹⁴⁸.

A tal proposito si è aperto un dibattito circa la legittimità dell’applicazione (o meglio, di *una certa* applicazione) della previsione regolamentare che attribuisce ai gruppi la facoltà di sostituire i propri rappresentanti in Commissione per una singola seduta o per un determinato provvedimento (art. 19, commi 3 e 4, R.C.; art. 31, comma 2, R.S.)¹⁴⁹. Dette disposizioni completano il quadro normativo concernente la relazione

o della scarsa popolarità della linea politica adottata».

¹⁴⁵ Si pensi a «temi politicamente marginali, specificamente tecnici o che toccano la coscienza di ciascuno (*conscience matters*) o in cui il livello di dissenso interno è tale da sconsigliare al partito una presa di posizione ufficiale» (*ibidem*).

¹⁴⁶ Cfr. Corte cost., n. 14 del 1964, *Cons. dir.*, punto 2.

¹⁴⁷ Così L. DI MAJO, M. RUBECHI, *Gruppi parlamentari*, cit., 228, i quali, leggendo tali disposizioni in combinato con le regole parlamentari «che incentrano sui gruppi il rispetto del principio della rappresentatività dei lavori», avanzano «una ipotesi di rilettura del divieto di mandato imperativo [...] che lo temperi alla luce della necessità di garantire la fedeltà fra il dato elettorale e quello parlamentare».

¹⁴⁸ Cfr. G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2008, spec. 23.

¹⁴⁹ Art. 19, commi 3 e 4, R.C.: «3. Nessun deputato può essere designato a far parte di più di una Commissione. Ogni Gruppo sostituisce però i propri deputati che facciano parte del Governo in carica con altri appartenenti a diversa Commissione. Inoltre *ogni Gruppo può, per un determinato progetto di legge,*

tra gruppi parlamentari e Commissioni, secondo ai cui primi spetta designare i propri membri nelle seconde (art. 19, comma 2, R.C.; art. 21, comma 3, R.S.), una prima volta a inizio legislatura e, dopo un biennio, in sede di rinnovo della composizione di ciascuna Commissione (art. 20, comma 5, R.C.; art. 21, comma 7, R.S.)¹⁵⁰.

Nella generalità dei casi, come si può immaginare, l'applicazione delle disposizioni sulla sostituzione non fa notizia, in quanto avviene nell'accordo tra il gruppo e il parlamentare sostituito, per ragioni di impossibilità a presenziare alla seduta ovvero di conoscenza tecnica di una determinata materia che rende opportuna la partecipazione di un altro membro del medesimo gruppo¹⁵¹.

Fecero “rumore” e sollevarono notevoli polemiche, invece, alcuni specifici precedenti occorsi nella XVII legislatura e caratterizzati dalle motivazioni di dissenso dalla linea politica del gruppo che determinarono la rimozione temporanea di alcuni parlamentari di maggioranza.

Il contesto politico che fa da sfondo a tali vicende è costituito dal programma di riforme istituzionali predisposto e portato avanti a partire dal 2014 dal Governo Renzi, che prevedeva l'approvazione di una legge elettorale *majority assuring* – solo per la Camera – in connessione con il progetto di legge costituzionale concernente il superamento del bicameralismo paritario e ad esso funzionale¹⁵². Progetto approvato dalle

sostituire un commissario con altro di diversa Commissione, previa comunicazione al presidente della Commissione.

4. *Un deputato che non possa intervenire ad una seduta della propria Commissione può essere sostituito per l'intero corso della seduta, da un collega del suo stesso Gruppo appartenente ad altra Commissione ovvero facente parte del Governo in carica. La sostituzione deve essere preceduta da una comunicazione del deputato interessato o, in mancanza, del Gruppo di appartenenza, diretta al presidente della Commissione» (c.vi aggiunti).*

Art. 31, comma 2, R.S.: «Ciascun Gruppo può, per un determinato disegno di legge o per una singola seduta, sostituire i propri rappresentanti in una Commissione, previa comunicazione scritta al Presidente della Commissione stessa».

¹⁵⁰ Per la precisione, il Regolamento della Camera prevede un rinnovo delle Commissioni permanenti «ogni biennio», dunque anche dopo il quarto anno di legislatura.

¹⁵¹ La *ratio* della norma, supportata dalla prassi applicativa, consisterebbe appunto nella «garanzia della continuità dei lavori delle commissioni e della possibilità di far acquisire “ulteriori” competenze in casi particolari», come evidenzia G. AZZARITI, *La destituzione non è sostituzione*, in www.libertaegiustizia.it, 13 giugno 2014.

¹⁵² Prevedendo il d.d.l. costituzionale (rubricato «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione»); A.C. 2613; A.S. 1429) un Senato non direttamente eleggibile – bensì composto da sindaci e consiglieri regionali, designati dalle Assemblee legislative regionali – venivano meno le ragioni per approntare una disciplina elettorale anche per tale ramo del Parlamento.

due Camere, secondo il procedimento di cui all'art. 138 Cost., ma respinto in sede di referendum oppositivo il 4 dicembre 2016.

Il primo precedente concerne le sostituzioni in Commissione Affari costituzionali dell'on. Mario Mauro (gruppo Per l'Italia)¹⁵³ e dell'on. Corradino Mineo (gruppo PD)¹⁵⁴, i quali avevano avanzato alcune perplessità e manifestato il proprio dissenso sul merito della riforma costituzionale in esame, con altri senatori (dei rispettivi gruppi) più affini alla linea politica del Governo su tale provvedimento. Nello specifico, i due senatori erano accusati di aver contribuito – il primo votando a favore, il secondo astenendosi – all'approvazione del c.d. ordine del giorno Calderoli, contenente le linee di indirizzo che la Commissione in questione avrebbe dovuto seguire in vista dell'adozione del testo base per il seguito dell'esame del d.d.l. costituzionale¹⁵⁵. Tra questi indirizzi vi era il ripristino dell'elezione diretta del Senato, proposta che trovava accoglimento presso alcuni settori della maggioranza stessa, in luogo di quanto previsto dall'originario progetto governativo.

Analoga sorte è successivamente toccata a dieci deputati del Partito Democratico, sostituiti da altrettanti colleghi in Commissione Affari costituzionali a partire dalla seduta del 21 aprile 2015 e per l'intero seguito dell'esame del progetto di legge elettorale (che

¹⁵³ V. *Riforme, blitz Popolari: Mauro sostituito in commissione al Senato. La replica: epurato da Renzi*, in *www.repubblica.it*, 10 giugno 2014; nonché l'annuncio della Presidente Finocchiaro in apertura di seduta (Senato della Repubblica, 1^a Commissione permanente, *Res. somm.*, XVII Legislatura, seduta n. 158, 10 giugno 2014).

¹⁵⁴ V. *Mineo fuori da Commissione, al suo posto Zanda*, in *www.ansa.it*, 11 giugno 2014. Salvo quanto riportato sul sito del Senato nella pagina dedicata al senatore in questione (in ordine al fatto che sia stato membro della 1^a Commissione dal 23 maggio 2013 all'11 giugno 2014), non v'è traccia nel resoconto della Commissione stessa dell'annuncio della sostituzione avvenuta l'11 giugno 2014. Assieme all'on. Mineo fu pure sostituito l'on. Chiti, anch'egli critico rispetto ad alcuni passaggi della riforma costituzionale in esame. Tuttavia, rispetto al primo citato, la sostituzione di quest'ultimo fece meno scalpore, in quanto la motivazione ufficiale fu la sua elezione a Presidente della 14^a Commissione permanente: si potrebbe a tal proposito parlare di "*promoveatur ut amoveatur*".

¹⁵⁵ V. Senato della Repubblica, 1^a Commissione permanente, *Res. somm.*, *Allegato*, seduta n. 145, 6 maggio 2014. Ordini del giorno del genere – secondo l'avviso di S. CURRERI, *Le questioni regolamentari dell'iter della revisione costituzionale in Senato*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Bologna, Il Mulino, 2016, 216 ss. – «destano più d'una perplessità perché non assimilabili a quelli previsti, rivolti dall'Aula sempre a organi diversi: o alla Commissione in sede redigente per fissare i criteri informativi cui essa, nell'esame dei disegni di legge assegnati, deve attenersi nella formulazione del testo (art. 36.2 Reg. Sen.; cfr. anche art. 96 Reg. Cam.); oppure al governo per dare ad esso istruzioni sull'esecuzione del contenuto del disegno di legge oggetto di discussione generale (art. 95 Reg. Sen.)». Per un precedente dello stesso segno, circa cui un analogo o.d.g. era stato ammesso in Commissione, cfr. L. CIAURRO, *L'ordine del giorno preliminare in sede referente*, in *Rass. parl.*, n. 4, 2014, 895 ss.

sarebbe poi diventata il c.d. *Italicum*)¹⁵⁶. La motivazione della decisione, anche qui, era fondata sul dissenso esternato da costoro su alcuni punti, tramite la presentazione di emendamenti al d.d.l. o la dichiarazione di essere intenzionati a votare a favore di taluni di questi¹⁵⁷. Sostituendo i deputati dissenzienti con altri favorevoli¹⁵⁸, la maggioranza avrebbe ritrovato i numeri per approvare il testo del provvedimento già licenziato dal Senato ed evitare la prosecuzione della *navette* parlamentare¹⁵⁹. Come conseguenza, le opposizioni denunciavano la gravità del fatto e, in protesta, decidevano di abbandonare i lavori della Commissione, mentre la maggioranza poteva in tutta tranquillità respingere gli emendamenti e votare il mandato ai relatori per esprimere in Aula il parere favorevole della Commissione stessa sul provvedimento.

Sebbene da un punto di vista formale – secondo un’interpretazione strettamente letterale delle disposizioni regolamentari – il pronunciamento dei rispettivi gruppi in ordine alle sostituzioni dei citati senatori possa apparire del tutto legittimo, si impongono alcune considerazioni di carattere sistematico che mettono in dubbio tale ricostruzione. Come da taluni sostenuto, vincolare la permanenza di un parlamentare nella Commissione di appartenenza – in particolare, durante l’*iter* di riforma istituzionali di grande rilevanza – «alla preventiva condivisione acritica dei contenuti del testo» del provvedimento in esame corrisponde a «un uso spregiudicato di una facoltà regolamentare» che assume, «in concreto, il tono di un’elusione sostanziale dell’art. 67 della Costituzione»¹⁶⁰.

Vero è che il principio del libero mandato parlamentare non va assolutizzato bensì bilanciato con altri principi costituzionali che con esso possono entrare in conflitto, quali,

¹⁵⁶ Si v. la notizia del giorno prima circa la deliberazione dell’Ufficio di Presidenza del gruppo PD alla Camera (*Italicum, Pd sostituisce 10 membri della minoranza dem in commissione*, in www.ilmessaggero.it, 20 aprile 2015) e il resoconto della seduta della Commissione, con le posizioni espresse dai diversi componenti intervenuti (Camera dei deputati, I Commissione permanente, *Res. somm.*, XVII Legislatura, seduta n. 428, 21 aprile 2015, 14 ss.).

¹⁵⁷ Nello specifico, i deputati dissenzienti chiedevano modifiche del meccanismo del “capolista bloccato”, con cui veniva garantita l’elezione di quest’ultimo, relegando la valenza delle preferenze soltanto ai restanti seggi. Per una puntuale ricostruzione del contesto politico-parlamentare, cfr. D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo di approvazione dell’“Italicum” e le sue numerose anomalie*, in *Oss. cost.*, n. 2, 2015, 32 ss.

¹⁵⁸ Cfr. A. PERTICI – nell’intervista di S. TRUZZI, “*Inutile forzatura della Costituzione*”, in *Il Fatto Quotidiano*, 21 aprile 2015, 11 – il quale parla di ricomposizione della Commissione «in base a una preventiva dichiarazione di voto».

¹⁵⁹ Cfr. L. CIAURRO, *Italicum e criticità procedurali: un feticcio che resiste?*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale*, cit., 118, secondo cui assieme a tale rischio si è evitata «l’incognita della sorte di eventuali emendamenti ripristinatori durante l’*iter* in Assemblea».

¹⁶⁰ *Ibidem*.

nella specie, la composizione proporzionale delle Commissioni, volta a garantire l'identità politica del gruppo, e il buon andamento dei lavori parlamentari¹⁶¹. Tuttavia, non sembra radicarsi in alcuna espressa disposizione né potersi fondare su un'interpretazione sistematica della Costituzione la tesi secondo cui «è in Assemblea che la garanzia costituzionale del libero mandato parlamentare viene a manifestarsi in modo percepibile»¹⁶², in quanto ciò significherebbe «colpire alla radice il diritto di un parlamentare di presentare in commissione proposte emendative su un testo in discussione»¹⁶³. Se la composizione in sede politica del conflitto tra gli interessi costituzionali evocati – la libertà del singolo parlamentare e l'identità politica del gruppo – fallisse, occorrerebbe «in principio perseguire la soluzione che sia meno lesiva per entrambi i beni protetti», ossia consentire l'esercizio delle prerogative dei parlamentari dissenzienti (limitate peraltro, nel caso di specie, a singole questioni), per poi apportare eventuali correzioni in Aula; in alternativa, qualora «il costo politico del dissenso [sia] ritenuto intollerabile», nulla vieta di procedere all'espulsione di detti parlamentari dal gruppo¹⁶⁴.

Dunque, si può fondatamente ritenere che l'applicazione delle disposizioni sulla sostituzione di parlamentari in Commissione per ragioni “sanzionatorie” e di repressione del dissenso – anziché per motivi di funzionalità o di specificità delle competenze appartenenti ad altri membri del gruppo – e senza il consenso dell'interessato non sia costituzionalmente compatibile in un ordinamento democratico le cui «logiche parlamentari [...] devono essere improntate al confronto»¹⁶⁵.

¹⁶¹ Cfr. S. CURRERI, *Le questioni regolamentari dell'iter della revisione costituzionale in Senato*, cit., 221 ss.

¹⁶² Così E. GIANFRANCESCO, *Il logoramento del diritto parlamentare nell'approvazione della legge n. 52 del 2015 in un periodo di «grandi riforme»*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale*, cit., 137. Nello stesso senso, F. FABRIZZI, *I soggetti protagonisti della procedura di revisione costituzionale: Presidenti di Assemblea, governo, gruppi parlamentari*, *ivi*, 174, secondo cui «l'eventuale dissenso dal proprio gruppo ha come sede elettiva per esprimersi l'Aula»; S. CURRERI, *Le questioni regolamentari dell'iter della revisione costituzionale in Senato*, cit., 222, secondo cui «è piuttosto l'Aula il luogo in cui i dissenzienti possono esporre le loro ragioni e dimostrare di essere maggioranza. Non in Commissione».

¹⁶³ In questi termini, M. VOLPI, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2015, [5].

¹⁶⁴ Propone tale *modus procedendi*, certamente più condivisibile, M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2015, [12], contrario a tale «sostituzione forzata mirata a determinare l'esito dell'esame in commissione»; dello stesso avviso, M. VOLPI, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, cit., [5].

¹⁶⁵ G. AZZARITI, *La destituzione non è sostituzione*, cit., che, condivisibilmente, afferma come «più

Un episodio analogo ai precedenti citati si è verificato al Senato nella legislatura attualmente in svolgimento, con riferimento alla sostituzione dell'on. Nugnes (allora gruppo M5S), a partire dalla seduta del 21 maggio 2019 delle Commissioni 8^a e 13^a riunite e per tutto il seguito dell'esame del d.d.l. di conversione del decreto noto come Sblocca cantieri, di cui la parlamentare aveva dichiarato di non condividere «non tanto i contenuti specifici, quanto la visione generale»¹⁶⁶. Secondo quanto la stessa ha riportato ai giornali, la senatrice avrebbe chiesto di essere sostituita per la seduta del 15 maggio, comunicando altresì che sarebbe stata regolarmente presente nelle successive sedute; tuttavia, il successivo 21 maggio ha poi scoperto direttamente in Commissione «di essere stata esclusa di imperio»¹⁶⁷.

Analogamente a quanto sostenuto per i casi precedenti, si potrebbero riprodurre le medesime argomentazioni anche per il precedente in questione, che riporta caratteri del tutto analoghi agli altri sopra esaminati. L'unica peculiarità, che comunque non modifica la valutazione che si può attribuire a tale modalità d'agire per reprimere il dissenso interno ai gruppi (e quindi ai relativi partiti o movimenti), riguarda la modalità di sostituzione: a fronte di una richiesta della stessa senatrice di essere rimpiazzata per una specifica seduta, il gruppo ha provveduto a rimuoverla per l'intero *iter* del provvedimento in questione. Se, dunque, l'applicazione della disposizione regolamentare è stata inizialmente concordata – anzi, richiesta dall'interessata – per uno specifico fine, il suo utilizzo per raggiungerne uno ben diverso lascia fondati dubbi sulla legittimità dell'atto.

importante della decisione stessa è il modo in cui si decide e l'estromissione di ogni voce dissenziente è un *vulnus* irreparabile che incrina l'intero processo parlamentare». *Contra*, S. CURRERI, *Sui casi Mauro e Mineo, ovvero sull'eterno ritorno del "libero mandato parlamentare"*, in *Forum Quad. cost.*, n. 6, 2014, 3, che, sulla scorta di un'interpretazione letterale delle disposizioni, sostiene come «ai sensi della disciplina vigente [...] le sostituzioni non necessitano del consenso del sostituito, né vanno operate entro un determinato termine o sono circoscritte a specifici motivi».

¹⁶⁶ V. *Sblocca cantieri, la senatrice M5s Nugnes fuori dalla commissione: "Esclusa dopo le mie critiche, democrazia a rischio"*, in www.ilfattoquotidiano.it, 22 maggio 2019.

¹⁶⁷ *Ibidem*. Della comunicazione della sostituzione, da parte del Presidente di Commissione, non v'è traccia nei resoconti sommari della seduta in questione, tuttavia non sembra essere mai stata smentita tale ricostruzione.

CAPITOLO III

IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

TRA PERSEGUIMENTO DELL'EFFICIENZA DECISIONALE
E PRECARIETÀ DELLE GARANZIE PARLAMENTARI

1. Il contingentamento dei tempi d'esame di un progetto di legge: la contrazione di uno "spazio" parlamentare costituzionalmente necessario

Nell'esaminare in quale misura le regole del procedimento legislativo, nell'esercizio della funzione principe tradizionalmente spettante al Parlamento, subiscono l'influenza delle esigenze e delle contingenze politiche, si ritiene opportuno soffermare la riflessione in primo luogo sull'organizzazione del tempo dei lavori parlamentari¹. Tale tematica si pone al crocevia di una serie di interessi ed esigenze del parlamentarismo contemporaneo: la funzionalità (o il c.d. buon funzionamento) del Parlamento, connessa alla capacità di assumere decisioni che si traducano nel perfezionamento di un prodotto normativo efficace²; un'adeguata istruttoria legislativa che miri alla qualità formale e sostanziale di tale prodotto; l'effettiva partecipazione e il contributo dei rappresentanti del popolo – tanto di maggioranza quanto di opposizione – nel conseguire siffatto risultato.

A seconda del punto di equilibrio individuato nel contemperamento di detti interessi, differenti saranno gli esiti nell'adozione e, successivamente, nell'applicazione di una determinata disciplina da parte delle Camere, come si può notare in particolare della "svolta" impressa dalle riforme regolamentari del 1997, quando fu generalizzato il metodo del contingentamento dei tempi³ nel procedimento legislativo.

Dall'art. 68 Cost. si può (o, meglio, si deve) ricavare che il diritto di parola è riconosciuto ad ogni membro delle Camere e – come espressamente sancito nel suo testo – è presidiato da un'ampia forma di tutela⁴, in particolar modo qualora si legga tale

¹ C. DECARO, *L'organizzazione dei lavori e dei tempi*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2011, 175, definisce opportunamente il "fattore tempo" come «risorsa da controllare in relazione alla funzione da svolgere».

² L'efficacia di tale prodotto consiste, secondo quanto si vuole qui intendere, nella produzione tanto di effetti giuridici (secondo la nozione tecnico-giuridica), quanto di risultati che con esso si auspicano.

³ A. MANUNTA, *Evoluzione dell'istituto del contingentamento dei tempi nel Regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1998, 195, definisce il contingentamento dei tempi come l'«operazione materiale di ripartizione e di assegnazione dei tempi fra i vari soggetti che partecipano al procedimento parlamentare, segnatamente ma non esaustivamente a quello legislativo, disposta dalla Conferenza dei presidenti di gruppo o dal Presidente della Camera, sulla base di norme regolamentari volte a consentire la trattazione e conclusione dell'argomento nei termini preventivati dal calendario dei lavori».

⁴ Se, a tutela delle prerogative loro attribuite, «i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni» (art. 68, primo comma, Cost.), va da sé che un diritto di parola deve necessariamente preesistere ed è pertanto logico ritenerlo

disposizione in combinato disposto con l'art. 21 Cost., che riconosce ad ogni individuo – e pertanto pure ai parlamentari, nella più elevata sede della rappresentanza politica – il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero (anche) con la parola. Ciò posto, occorre tuttavia tenere in debita considerazione e bilanciare con esso altri valori di pari rango – emersi con vigore in un particolare momento di trasformazione del contesto politico-istituzionale – che col tempo hanno indotto le Assemblee parlamentari a ricorrere ad alcuni strumenti di contingentamento dei tempi, sino alla sua (quasi completa) generalizzazione⁵.

Già prima delle riforme del 1997, le Camere si erano poste la questione del metodo di organizzazione dei propri lavori e della regolamentazione dei dibattiti con riguardo alla limitazione della libertà di parola, tanto in termini generali di discussione all'interno dell'Assemblea, quanto in riferimento al diritto di intervento di ogni singolo parlamentare⁶.

In principio nessuna limitazione agli interventi era espressamente prevista, lasciando così campo a “discorsi-fiume” che non sarebbe esagerato definire epici⁷. Ma anche la prima introduzione, all'art. 39 del Regolamento della Camera del 1971, di termini massimi di intervento finalizzati ad accelerare i lavori fu vanificata dalla contestuale facoltà attribuita ad ogni capogruppo – a salvaguardia del diritto di parola di ciascun deputato – di non fare applicare tale disciplina⁸. Il citato articolo fu modificato una prima volta dieci anni più tardi, quando fu consentito al Presidente di Assemblea di aumentare i tempi massimi degli interventi, abolendo al contempo la suddetta facoltà derogatoria riconosciuta ai capigruppo.

implicitamente riconosciuto. Cfr. A. DI CAPUA, *Il tempo dei parlamentari. Fino a che punto si può comprimere la libertà di parola?*, in N. LUPO, E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 240 ss., la quale ricostruisce i profili storico-giuridici del contingentamento dei tempi che nel testo si ripercorrono riassuntivamente.

⁵ *Ivi*, 241, ove l'A., tra tali fattori “causanti”, menziona la «proliferazione dei decreti-legge bisognevoli di conversione in tempi rapidi [...], il moltiplicarsi di emergenze politiche, economiche e sociali che hanno richiesto l'approvazione di provvedimenti caratterizzati dall'urgenza, e il sempre maggiore ricorso all'esercizio dell'ostruzionismo».

⁶ Cfr. A.P. TANDA, *Diritto di parola e funzionalità dei lavori parlamentari*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1981, 39 ss., che parla di «autolimitazione [...] nell'esercizio del potere regolamentare anche per quanto riguarda i propri comportamenti» (*ivi*, 41).

⁷ Per una ricostruzione, comprensiva dei “record” raggiunti, v. A.G. CASANOVA, *I “discorsi-fiume” al Parlamento italiano*, in *www.radioradicale.it*, 1° dicembre 1993.

⁸ V. art. 39, comma 6, R.C., poi modificato nel 1981.

Una prima modalità di contingentamento dei tempi, con la suddivisione dell'ammontare stabilito in parte in egual misura a tutti i gruppi e in parte in proporzione alla consistenza di questi ultimi, fu introdotta nel 1983 – ma solo con riferimento alle procedure di bilancio (art. 119 R.C.)⁹ – e tre anni dopo furono ridotti i tempi massimi fissati per gli interventi. Occorre però attendere il 1990 per assistere all'estensione del contingentamento a tutti i procedimenti legislativi (salvo che per quelli di conversione dei decreti-legge), come metodo generale applicato “automaticamente”¹⁰ – su decisione unanime della Conferenza dei capigruppo o, in assenza di tale *quorum*, dal Presidente – in caso di richiesta di ampliamento della discussione sulle linee generali e nelle fasi ad essa successive (artt. 24 e 25 R.C.). Tuttavia, per la fase dell'esame degli articoli (e relativi emendamenti, ordini del giorno, etc.), sino a quella della votazione finale, l'applicazione del contingentamento dei tempi restava facoltativa, lasciando pertanto imprecisato il termine di completamento dell'*iter* legislativo.

Il Regolamento del Senato del 1971, in un primo momento, attribuiva la facoltà di determinare il tempo da assegnare a ciascun gruppo alla Conferenza dei capigruppo – che, nel silenzio del regolamento sul *quorum* necessario, assumeva tali deliberazioni a maggioranza, secondo una prassi che si andò affermando in quegli anni¹¹ – o, in assenza di accordo, al Presidente d'Assemblea (art. 55 R.S.). È nel 1988 che tale disciplina fu poi modificata al fine di estendere in via generale la predeterminazione dei tempi di tutte le fasi del procedimento (inclusa la votazione finale) e per tutti i progetti di legge, compresi quelli di conversione dei decreti-legge¹². Per circa un ventennio essa è rimasta immutata,

⁹ Per la ricostruzione degli eventi politico-parlamentari precedenti a tale riforma, v. P. GROSSI, *Sulla ripartizione tra i gruppi parlamentari del tempo disponibile per la sessione di bilancio (alcuni interrogativi)*, in *Dir. soc.*, n. 1, 1983, 155 ss.

¹⁰ A. MANUNTA, *Evoluzione dell'istituto del contingentamento dei tempi*, cit., 197, osserva come il contingentamento dei tempi sia così divenuto il «mezzo organizzativo generalizzato nella disciplina della discussione parlamentare di tipo legislativo».

¹¹ In senso critico rispetto a questa prassi, che in tal modo determinava la sostanziale estromissione del Presidente dal ruolo sostitutivo attribuitogli in caso di mancato accordo, cfr. M. MODENA, *Conferenza dei capigruppo e principio maggioritario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 1985, 1088 ss., il quale segnala che le prime applicazioni di contingentamento dei tempi in questo ramo del Parlamento sono datate 1982. A partire dalla riforma del 1988, però, la prassi nell'organizzazione della discussione è diventata quella dell'unanimità, come segnala C. DECARO, *L'organizzazione dei lavori e dei tempi*, cit., 200.

¹² Cfr. G. CASTIGLIA, *Maggioranza e opposizioni nella programmazione dei lavori. L'esperienza del Senato*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari. Atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati*, Padova, Cedam, 2004, 3 ss. Già dal 1985 era previsto obbligatoriamente il contingentamento dei tempi nell'ambito del procedimento di approvazione della legge finanziaria (art. 129, comma 6, R.S.).

sino alla novella regolamentare del 2017 che ha introdotto alcune modifiche ispirate a ragioni antiostuzionistiche¹³, le quali determinano di fatto un restringimento dello spazio di parola e di dibattito.

Già dalla prima legislatura seguente all'introduzione di un sistema prevalentemente maggioritario (la XII), a partire dalla quale la contrapposizione tra schieramenti di maggioranza e opposizione si è fatta frontale e vigorosa, la prassi si è diretta nel senso di un'applicazione ancor più rigorosa, inducendo a «un utilizzo sempre più generalizzato del contingentamento, anche al di là dei confini posti dai rispettivi regolamenti [...], senza che tale estensione originasse particolari contestazioni»¹⁴. La reazione a tale prassi si è concretizzata nell'aumento esponenziale del numero di emendamenti presentati, al fine di determinare un allungamento dei tempi dei dibattiti sui provvedimenti contingentati.

Per far fronte a siffatte problematiche, derivanti dalla “debolezza” delle disposizioni regolamentari, e per dare attuazione al principio (o, forse, all’“ideologia”) della c.d. democrazia decidente, rispondente all'esigenza di trovare un «soddisfacente equilibrio tra decisione e confronto»¹⁵, nel 1997 si è provveduto a riformare la disciplina regolamentare della Camera in maniera più specifica. Gli obiettivi di tale riforma si sostanziano – tanto sul piano della programmazione dei lavori, quanto su quello del procedimento legislativo – nella valorizzazione del ruolo della maggioranza parlamentare

¹³ Cfr. A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2018, spec. 32 ss.

¹⁴ Così A. DI CAPUA, *Il tempo dei parlamentari*, cit., 243-244, la quale fa riferimento anche ad altre sfere dell'attività parlamentare, quali i dibattiti non legislativi su atti di sindacato ispettivo e di indirizzo, le comunicazioni del Governo, etc.

¹⁵ Queste le parole dell'allora Presidente della Camera L. VIOLANTE, *Premessa* al volume contenente i lavori preparatori *Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, Roma, Camera dei deputati, 1998, XI ss., secondo cui sono stati previsti «tempi certi per la maggior parte delle deliberazioni, grazie a una disciplina più cogente della programmazione dei lavori», ma, al contempo, si è assicurato «un tempo minimo prestabilito per l'esame in commissione, non inferiore a due mesi, connesso all'obbligo di svolgere un'adeguata istruttoria». Come afferma, condivisibilmente, N. LUPO, *Il potente strumento del “contingentamento dei tempi” e i suoi effetti sulle dinamiche del Parlamento italiano*, in A. D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, Giuffrè, 2012, 606, la fortunata espressione «democrazia decidente», se da una parte «appare assolutamente condivisibile ove segnala che il procedimento legislativo parlamentare deve concludersi entro un termine ragionevole, conducendo ad una decisione e non finendo vittima delle azioni dilatorie o ostruzionistiche», dall'altra «finisce per risultare assolutamente falsante ove riduca lo scopo del procedimento legislativo – e, a maggior ragione, dei procedimenti parlamentari in genere – alla sola assunzione di una decisione (qualunque essa sia)».

e dell'Esecutivo, da una parte, e nella concessione all'opposizione di tempi e di spazi ad essa riservati, dall'altra¹⁶.

Occorre qui anticipare che, come si può constatare alla luce degli esiti prodotti nel corso di più di vent'anni – e come meglio si preciserà nel prosieguo della trattazione –, lo “scambio” che si intendeva operare tra maggioranza e opposizione, tra i tempi certi nella programmazione dei lavori e la garanzia di un'adeguata istruttoria in Commissione, «si è rivelato essere, nella prassi, profondamente ineguale»¹⁷, in quanto, se il primo dei menzionati obiettivi (la certezza nella scansione dei tempi) è stato soddisfatto, il secondo ha visto al contrario il «sostanziale fallimento dell'istruttoria legislativa in commissione»¹⁸, «a causa della sostanziale inattuazione dell'art. 79 del Regolamento della Camera»¹⁹.

Tornando alla disciplina regolamentare attualmente vigente, la riforma del 1997 ha generalizzato il metodo del contingentamento dei tempi²⁰, indicando analiticamente all'art. 24 R.C. il procedimento da seguire e le quote da riservare a tutti i soggetti che intervengono nei lavori²¹.

¹⁶ Sul complesso di tale riforma, cfr. S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una «riforma strisciante»*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1998, 157 ss.; A. MORRONE, *Quale modello di governo nella riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Quad. cost.*, n. 3, 449 ss.; C. DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei deputati*, in *Rass. parl.*, 1999, 99 ss.; con particolare riferimento ai profili di modifica della programmazione dei lavori, G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit., 13 ss., e M. MAGRINI, *La programmazione dei lavori d'Assemblea: una lettura critica*, in *Quad. cost.*, 2005, 767 ss.

¹⁷ N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, *Il Filangieri. Quaderno 2007*, Napoli, Jovene, 2008, 128.

¹⁸ *Ibidem*. Cfr. anche ID., *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una «rivitalizzazione»*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Torino, Giappichelli, 2007, 32 ss.; F. SEMERARO, *Prime riflessioni sull'attuazione della riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Rass. parl.*, 2001, 216 ss.

¹⁹ A. DI CAPUA, *Il tempo dei parlamentari*, cit., 250, la quale sostiene che tale “scambio” sia «in gran parte rimasto lettera morta».

²⁰ La prima introduzione di tale strumento era già avvenuta con riferimento alla sessione di bilancio, «cavallo di troia» per la sua futura generalizzazione (per riprendere la metafora utilizzata da M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano*, Milano, Giuffrè, 1999, 590), per rispondere all'esigenza di approvare con tempi certi un provvedimento che, *ex Constitutione*, dev'essere varato entro il 31 dicembre di ogni anno.

²¹ L'art. 24 R.C., ai commi da 7 a 13, prescrive che, in primo luogo, venga determinato – da parte della Conferenza dei capigruppo, «con il consenso dei «presidenti di Gruppi la cui consistenza la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera» – il tempo complessivo di durata della discussione, in rapporto alla complessità tecnica e alla rilevanza politica

Tuttavia, onde mitigare la rigidità di tale disciplina, sono state espressamente previste alcune “attenuazioni” alla sua applicazione – per le fasi successive alla discussione sulle linee generali²² – a taluni procedimenti che richiedono maggiore ponderazione. Non si applicano, pertanto, le disposizioni generali sul contingentamento dei tempi, a norma del comma 12 del citato articolo, all’esame (a) dei progetti di legge costituzionale, (b) dei progetti di legge in prevalenza relativi ai diritti di libertà (su cui è prevista la possibilità di chiedere il voto segreto, *ex art. 49, comma 1, R.C.*) e (c) su disposizione del Presidente d’Assemblea a seguito della richiesta di un gruppo parlamentare, dei progetti di legge concernenti «questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione».

La definizione degli ambiti derogati dalla disciplina generale, facendo uso di espressioni a maglie larghe – in particolare per quanto riguarda la fattispecie *sub (c)* – e potendo dunque riferirsi a un campo di applicazione di ampiezza variabile, nella prassi concreta è stata oggetto di interpretazioni restrittive da parte dei Presidenti della Camera. Questi ultimi, infatti, a quanto risulta, hanno sempre rigettato le non infrequenti richieste dei gruppi (generalmente di opposizione) di non procedere al contingentamento dei tempi su «questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica», dando luogo alla costante disapplicazione di una previsione volta a “riequilibrare” il rigore della disciplina generale²³.

Per applicare il contingentamento dei tempi all’*iter* dei provvedimenti *sub (a)* e

dell’argomento in questione. Sulla base di ciò, vengono poi sottratti da tale ammontare i tempi dedicati agli interventi dei relatori di maggioranza e di minoranza, dei rappresentanti del Governo, dei deputati iscritti al gruppo misto, i tempi per i richiami al Regolamento e, in ultimo, quelli per le operazioni di voto. Del rimanente tempo a disposizione, se ne ripartiscono quattro quinti tra i gruppi (in parte in misura eguale, in altra parte in misura proporzionale alla loro consistenza) e se ne riserva un quinto per coloro che chiedono di intervenire a titolo personale. Tuttavia, come osserva N. LUPO, *Il potente strumento del “contingentamento dei tempi”*, cit., 611, «nella prassi, per semplificare tutti questi calcoli, sono stati predisposti alcuni modelli-tipo di contingentamento dei tempi (in una certa fase chiamati, in gergo, *small, medium, e large*), da applicare ai diversi provvedimenti, a seconda della loro complessità e, eventualmente, con qualche specifico adattamento».

²² Per la fase di discussione sulle linee generali, invece, il contingentamento è sempre garantito: come prevede il Regolamento (art. 24, comma 8, R.C.), a ciascun gruppo spetta un tempo complessivo di almeno 30 minuti (durata massima dell’intervento di un singolo deputato).

²³ Circa tale prassi, cfr. G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera*, cit., 41; N. LUPO, *Il potente strumento del “contingentamento dei tempi”*, cit., 614, nt. 16. Ma anche in tempi più recenti (rispetto agli scritti di tali AA.), pare persistere detta disapplicazione.

(b), invece, occorre che la Conferenza dei capigruppo deliberi in tal senso all'unanimità, ovvero che la discussione non riesca a concludersi nel corso del calendario in cui è stato inserito per la prima volta, determinando una sua nuova calendarizzazione.

Proprio tale *escamotage* viene utilizzato di frequente: un progetto di legge viene iscritto in coda a un calendario, in modo da provocarne lo “slittamento” al calendario seguente – appena dopo averne iniziato l'esame in Aula – e da far così “scattare” l'applicazione del contingentamento senza che si renda necessario un pronunciamento della Capigruppo all'unanimità²⁴. Questa modalità di procedere è stata peraltro supportata da alcuni pareri espressi dalla Giunta per il Regolamento²⁵, che ha confermato l'automatica applicazione del contingentamento dei tempi anche nel caso in cui, nel calendario di prima iscrizione, si sia svolta unicamente la discussione sulle linee generali del provvedimento sotto esame.

Una rilevante eccezione alla regola generale del contingentamento è stabilita alla Camera – a differenza che al Senato – per l'esame dei progetti di legge di conversione dei decreti-legge²⁶, l'unico procedimento, assieme a quello di approvazione del bilancio, per il quale è stabilito un *dies ad quem* (onde evitare la decadenza del decreto con effetto retroattivo, *ex art. 77, terzo comma, Cost.*). Tale apparente paradosso si spiega – come è stato osservato – con la «necessità di evitare che mediante i decreti-legge e le loro leggi

²⁴ Se si tiene presente che, ai sensi del comma 3 dell'art. 24 R.C., nel caso in cui – come di frequente accade – non venga raggiunto l'accordo dei Presidenti di gruppi che rappresentano almeno tre quarti dei componenti della Camera, il calendario viene predisposto dal Presidente della Camera, si capisce come sia nelle mani di quest'ultimo il potere di sfruttare tale stratagemma al fine di imporre il contingentamento dei tempi.

²⁵ V. Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, *Res. somm.*, XIV Legislatura, 25 marzo 2003, 6, ove il Presidente osserva in conclusione che «in base alla prassi applicativa dell'articolo 24, comma 12, primo periodo, del regolamento, l'espressione “nel caso in cui la discussione non riesca a concludersi” si riferisce a tutte le volte in cui, dopo la discussione generale, non si pervenga alla conclusione dell'esame del provvedimento nell'ambito del primo calendario»; Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, *Res. somm.*, XIV Legislatura, 25 febbraio 2004, 8, in cui si «conferma la linea interpretativa seguita dalla Presidenza, cioè che, in base all'articolo 24, comma 12, del regolamento ed alla costante prassi applicativa, la Presidenza è tenuta a contingentare i tempi di esame di un provvedimento ove l'esame stesso sia stato avviato nel primo calendario e non si sia concluso, senza prevedere alcuna discrezionalità nella decisione presidenziale e senza imporre la verifica delle ragioni alla base della mancata conclusione dell'esame, rilevando che in questo senso è decisamente orientata la prassi». Cfr. in dottrina F. CASTALDI, *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati*, in *Rass. parl.*, n. 4, 2005, 926 ss.

²⁶ Cfr. F. BAILO, *Il non contingentamento dei tempi nella conversione dei decreti legge alla Camera dei deputati*, in P. COSTANZO (a cura di), *La decretazione d'urgenza (il caso dei c.d. decreti “sicurezza”)*, in *Tecniche normative*, 2008.

di conversione, una volta assicurata certezza dei tempi di esame di queste ultime, si crei un procedimento decisionale per più versi agevolato e protetto, che tenderebbe perciò a sostituirsi pressoché integralmente al procedimento legislativo ordinario»²⁷.

L'eccezione in parola si fonda sull'art. 154, comma 1, R.C., che afferma come «in via transitoria non si applicano al procedimento di conversione dei decreti-legge le disposizioni» sul contingentamento dei tempi, di cui all'art. 24 R.C.²⁸. In quanto, appunto, transitoria e successivamente non superata da alcuna disciplina di carattere “stabile”, tale disposizione è stata dichiarata – da parte dei Presidenti Violante e Casini²⁹ – applicabile solamente ai procedimenti di conversione in corso alla data della sua entrata in vigore (1° gennaio 1998): ne consegue che il contingentamento dei tempi deve applicarsi a tutti i procedimenti del medesimo tipo posteriori a siffatta data. Tale interpretazione, difforme da quanto emerso nei lavori preparatori³⁰, è tuttavia rimasta solo sulla carta, poiché gli stessi Presidenti (e i loro successori) hanno sempre ritenuto opportuno non applicarla, per non incentivare il già massiccio uso dello strumento di decretazione d'urgenza³¹.

Pur non applicando il metodo del contingentamento dei tempi (in senso proprio) a tali procedimenti, alla Camera si è comunque trovato un (criticabile) metodo – come si vedrà più avanti – per addivenire alla votazione finale del progetto di legge di

²⁷ N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea*, cit., 134.

²⁸ Tale eccezione era già stata introdotta nel 1990, pure allora in via transitoria (con la clausola «fino all'approvazione di una nuova disciplina del procedimento di conversione dei decreti-legge»).

²⁹ V. il testo della lettera inviata dal Presidente della Camera Violante al Presidente del gruppo di Forza Italia in data 18 marzo 1998 (Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, *Relazione sull'attuazione delle modificazioni al Regolamento della Camera concernenti la riforma del procedimento legislativo*, Doc. II-ter, n. 1, XIII Legislatura, 4 ottobre 2000, 18-19) e l'intervento del Presidente Casini nella seduta della Giunta per il Regolamento del 12 settembre 2001 (Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, *Res. somm.*, XIV Legislatura, 12 settembre 2001, 3 ss.).

³⁰ Cfr. F. CASTALDI, *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione*, cit., spec. 935; A. MORRONE, *Quale modello di governo nella riforma del regolamento della Camera*, cit., 483, il quale puntualizza che il carattere transitorio della norma corrispondeva a «un orientamento emerso nel corso dei lavori preparatori, teso a rinviare la soluzione definitiva di tale questione successivamente all'approvazione della proposta di revisione della Costituzione».

³¹ Cfr., in dottrina, A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003, 162 ss.; G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera e i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci ed ombre*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, cit., 76 ss. Secondo N. LUPO, *Il potente strumento del “contingentamento dei tempi”*, cit., 617, «la mancata applicazione del contingentamento dei tempi alla conversione dei decreti-legge sembra costituire una delle principali spie del mancato scioglimento del nodo, nell'ordinamento italiano, della decretazione d'urgenza».

conversione, evitando che la decadenza del decreto finisca per travolgere tutti gli effetti giuridici prodotti.

Al Senato, diversamente, la norma riguardante il contingentamento dei tempi – ancora oggi vigente nel testo modificato nel 1988 – prevede più semplicemente che «per la organizzazione della discussione dei singoli argomenti iscritti nel calendario, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari determina di norma il tempo complessivo da riservare a ciascun Gruppo, stabilendo altresì la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbono essere posti in votazione» (art. 55, comma 5, R.S.). A partire da tale previsione si è nel tempo consolidata una prassi fondata principalmente sul ruolo cruciale assunto dal Presidente, il quale anziché valorizzare il dettato regolamentare in chiave garantistica non ha mancato di disapplicare a fini antiostruzionistici, ad esempio, le disposizioni che prescrivono una riserva di tempo per gli interventi in dissenso dal gruppo (art. 84, comma 1, R.S.), per le dichiarazioni di voto e per le votazioni (art. 109, comma 2, R.S.)³².

Si aggiunga a tale prassi un ulteriore “restringimento” degli spazi attribuiti a ciascun senatore, ad opera della riforma del Regolamento del 2017 che ha disposto, tra l’altro: il dimezzamento dei tempi di intervento, sia in Aula che in Commissione; la diminuzione dei tempi per i richiami procedurali e per le dichiarazioni di voto (anche in dissenso dal gruppo); l’eliminazione dell’istituto dell’annuncio di voto³³.

A conclusione della presente ricostruzione e ad anticipazione della più specifica analisi delle distorsive prassi affermatesi, si consideri come l’assetto della programmazione dei lavori e del contingentamento dei tempi – affermatosi con le riforme regolamentari di fine anni ’90 – abbia determinato «uno “storico” spostamento dell’indirizzo e delle priorità della legislazione dalle Commissioni all’Assemblea, mediante una valorizzazione della Conferenza dei capigruppo, vera sede decisionale [...] del Parlamento del maggioritario: è ora l’Assemblea, attraverso appunto la Conferenza dei capigruppo, a decidere quali progetti di legge esaminare prioritariamente, potendo

³² Cfr. A. DI CAPUA, *Il tempo dei parlamentari*, cit., 250 ss., che, ciononostante, ritiene come il concreto esercizio della funzione presidenziale non abbia «intaccato la libertà dei gruppi di gestire nel modo che ritengono più consono il tempo a loro assegnato» (ivi, 251).

³³ Si tratta delle modificazioni, rispettivamente, degli artt. 89, comma 1, e 92, comma 2, e dell’abrogazione dell’art. 109, comma 1, R.S. V., per tutti, A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., 32 ss.

forzare la conclusione – e talvolta lo stesso avvio – del loro esame in commissione»³⁴.

Risulta pertanto significativo verificare “empiricamente”, da un lato, tale spostamento di equilibri tra Commissioni e Assemblea e, dall’altro, le difficoltà della stessa Assemblea a fronteggiare e a reggere l’urto delle incalzanti esigenze politiche ispirate ad un modello di democrazia che, più che “decidente”, sembra potersi definire “decisionistica”. Con tutti gli effetti che da ciò potranno derivare sul piano delle garanzie costituzionali, del “buon funzionamento” dell’istituzione parlamentare e della qualità della legislazione.

2. La chiusura anticipata del dibattito in Assemblea: la c.d. ghigliottina parlamentare

Nel contemperare l’esigenza di addivenire a una decisione in esito a un procedimento parlamentare con quella di discutere e partecipare (attivamente) ad esso da parte di tutti i soggetti che ne hanno titolo, i Regolamenti mettono a disposizione degli organi di direzione dei lavori alcuni strumenti per far fronte all’ostruzionismo portato avanti dalle opposizioni al fine ostacolare il percorso parlamentare dei provvedimenti della maggioranza (e del Governo) e, talora, il raggiungimento dello stesso momento decisionale³⁵.

Si tenga anzitutto presente che il fenomeno ostruzionistico³⁶ rappresenta una

³⁴ Così N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea*, cit., 131.

³⁵ C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina: la ricezione di un istituto regolamentare dalla disciplina vigente nell’altra Camera – La versione dei media on line*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 23. Seminari 2012-2015*, Torino, Giappichelli, 2016, 56, riprendendo «la storica ed eterna contrapposizione tra discussione e decisione», si chiede «quale istanza deve prevalere? Il Parlamento non è solo il luogo delle decisioni ma anche la sede del confronto fra idee per la formazione di convincimenti»; tuttavia – aggiunge – «una sterile efficienza rischia di minare la credibilità dell’organo parlamentare: il problema di pervenire ad una decisione non dunque essere trascurato, nell’interesse stesso del Parlamento».

³⁶ La letteratura costituzionalistica in tema è vastissima. Ci si limita a segnalare, tra gli altri: in epoca statutaria, O. NIGRO, *L’ostruzionismo parlamentare e i possibili rimedi: studio di diritto pubblico*, Torino, F.lli Bocca, 1918, che attribuisce all’ostruzionismo carattere di anarchia; in posizione più garantista verso l’utilizzo di strumenti riconducibili a detto fenomeno, A. FERRACCIU, *L’ostruzione parlamentare davanti al diritto e alla politica costituzionale*, in *Il Filangieri*, 1901, 321 ss. e 401 ss.; in epoca repubblicana, C. DELL’ACQUA, *L’ostruzionismo parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1970, sui rapporti tra ostruzionismo e diritto di resistenza (spec. 107 ss.); inquadra l’ostruzionismo tra le forme di resistenza praticate a livello istituzionale anche L. VENTURA, *Frammenti costituzionali e disordine politico*, Torino, Giappichelli, 2015, spec. 44 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Ostruzionismo parlamentare dell’opposizione e della maggioranza: uso*

legittima modalità di “lotta parlamentare” con cui i gruppi di opposizione (ma pure singoli parlamentari) possono fare valere le proprie prerogative nel perseguimento di due obiettivi, non necessariamente alternativi ed eventualmente consequenziali. In primo luogo, con esso si tenta di “costringere” la maggioranza ad una mediazione, al fine di raggiungere un accordo politico che si sostanzia nella modifica del testo in discussione. Ove non riesca (ovvero non si sperimenti neppure) tale tentativo, si cerca di ostacolare il percorso parlamentare di un provvedimento, ritardandone il più possibile i tempi e prolungandone *ad libitum* la discussione, per procrastinare o magari evitare del tutto la votazione finale³⁷.

Con la transizione verso un modello di “democrazia maggioritaria”, basato sulla contrapposizione – spesso muscolare – tra opposte fazioni, è andata svalutandosi la ricerca del compromesso parlamentare, a fronte di un aumento delle occasioni di scontro, persino sui temi delle riforme costituzionali (ovverosia sull’asse portante delle “regole del gioco”, o meglio delle regole della democrazia stessa)³⁸.

Questa tendenza è, per taluni versi, ulteriormente aumentata in seguito alle elezioni del 2013, con la “tripolarizzazione”³⁹ della rappresentanza parlamentare,

degli articoli 30, 44, 65 e 92 del regolamento, in Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura, Milano, Giuffrè, 1979, 391 ss., secondo cui «si deve riconoscere sia il diritto della minoranza all’ostruzionismo, sia il diritto della maggioranza di giungere alla deliberazione»; G. BERTOLINI, Ostruzionismo parlamentare, in Enc. dir., vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 476 ss.; V. DI PORTO, E. ROSSI, Ostruzionismo, in Dig. disc. pubbl., vol. X, Torino, Utet, 1995, 546 ss., anche a proposito di forme di «ostruzionismo della maggioranza» (557 ss.). Sui rapporti tra ostruzionismo e antiostuzionismo, come «due posizioni attive, contrapposte ed antitetiche, che vanno conciliate nell’ambito dell’applicazione del regolamento», e sui parametri che si possono assumere per valutare la loro legittimità, cfr. P. CACOPARDO, A. PERRONE, Scontro e confronto parlamentare sul disegno di legge «Cirami», in Giur. cost., n. 4, 2003, 2527 ss.

³⁷ Cfr. S. BALDELLI, *Ragioni ed effetti della c.d. “ghigliottina” alla Camera dei deputati: il difficile bilanciamento tra principi costituzionali nell’ambito della funzione parlamentare*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2016, 525, il quale segnala anche una particolare pratica ostruzionistica, consistente nella presentazione di un elevato numero di emendamenti da parte dei parlamentari di opposizione, in modo tale da impedire di arrivare alla votazione finale; tale pratica – come si vedrà *infra*, § 4.2 – è stata in parte “neutralizzata”, alla Camera, dall’inserimento nel Regolamento dell’art. 85-*bis* (la c.d. segnalazione degli emendamenti da porre in votazione), che «ha avuto l’effetto concreto di “sterilizzare” la pratica ostruzionistica in parola, riducendone grandemente l’incidenza» (*ivi*, 526).

³⁸ Dopo il fallimento della c.d. Bicamerale D’Alema del 1997-98, che segue ad altri due tentativi di riforme costituzionali *bipartisan* (le c.d. bicamerali Bozzi, del 1983-85, e De Mita-Iotti, del 1992-94) le due successive “grandi riforme” costituzionali – targate Berlusconi, nel 2006, e Renzi, dieci anni dopo – approvate dal Parlamento si sono infrante contro il muro referendario. Sul concetto di “democrazia maggioritaria”, v. S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. dir.*, vol. V - agg., Milano, Giuffrè, 2001, 346 ss.

³⁹ Critico rispetto a questa espressione C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., 57, che

derivante dall'ingresso in Parlamento di una formazione politica estranea ai tradizionali schieramenti (il Movimento 5 Stelle) che riuscì a far eleggere una consistente pattuglia di propri candidati, la quasi totalità dei quali alla prima esperienza in un'assemblea elettiva. Tale forza politica si è da subito posta come radicalmente alternativa, anzi, antitetica rispetto ai propri *competitors*, interpretando un ruolo di opposizione basato sulla delegittimazione politica dell'avversario – atteggiamento non di rado “ricambiato” – e mettendo in atto comportamenti ostruzionistici estremamente duri, finiti in alcuni casi per «degrada[re] nell'ostruzionismo fisico, talvolta finalizzato ad impedire il funzionamento stesso delle assemblee elettive»⁴⁰.

Così ricostruito il recente contesto politico-parlamentare, funzionale a inquadrare le tendenze generali e i discussi precedenti che in esso si inscrivono, si prendano ora in esame i delicati strumenti antiostuzionistici previsti dai Regolamenti.

Il primo è rappresentato dall'istituto della chiusura anticipata della discussione, con il quale è possibile passare direttamente al voto, previa apertura di un brevissimo dibattito (art. 44 R.C.; art. 99, commi 3 e 4, R.S.). A tale strumento, previsto in entrambi i rami del Parlamento con minime differenze procedurali, non è possibile ricorrere – alla Camera per espressa previsione, al Senato per prassi⁴¹ – in caso di contingentamento dei tempi. Se, per tale ragione, al Senato «l'istituto è rimasto pressoché privo di senso»⁴², alla Camera esso può trovare spazio – e talvolta ciò accade⁴³ – nei procedimenti di conversione in legge di decreti-legge, ove la disciplina sul contingentamento dei tempi non è applicabile (*ex art. 154, comma 1, R.C.*)⁴⁴.

Diverso e «più drastico (ma forse più efficace) per contrastare l'ostruzionismo»⁴⁵

sostiene non si possa «parlare di un tripolarismo, ma di un bipolarismo atipico», in quanto la “nuova arrivata” è una singola forza politica e «non un polo, cioè una forza di coalizione come lo sono il centro-sinistra e il centro-destra».

⁴⁰ Così S. BALDELLI, *Ragioni ed effetti della c.d. “ghigliottina” alla Camera dei deputati*, cit., 521; in tema, cfr. anche S. CECCANTI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *DPCE*, n. 3, 2015, 799 ss.

⁴¹ Come riportano V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, 548, facendo riferimento a quanto è emerso nella seduta del Senato del 29 ottobre 1997.

⁴² G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, 241, nt. 53.

⁴³ Per alcuni recenti casi, v. Camera dei deputati, *Assemblea, Res. sten.*, XVIII Legislatura, sedute n. 43, 12 settembre 2018; n. 90, 26 novembre 2018; n. 188, 11 giugno 2019; n. 258, 13 novembre 2019.

⁴⁴ V. *supra*, § 1.

⁴⁵ G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 240.

è l'istituto conosciuto – e diventato celebre a livello mediatico, almeno a partire da un recente e controverso caso applicativo di cui si tratterà *infra* – come “ghigliottina”, che consiste nello stabilire un termine entro il quale il provvedimento all’ordine del giorno dell’Assemblea verrà messo in votazione, a prescindere dalla fase parlamentare in cui sarà a trovarsi. Per il Senato, esso si ricava dall’art. 55, comma 5, R.S.⁴⁶ e, per i d.d.l. di conversione, dall’art. 78, comma 5, R.S.⁴⁷, mentre una disciplina analoga non è prevista dal Regolamento della Camera.

Proprio con riferimento alla fattispecie della conversione in legge di un decreto-legge, che – *ex art. 77, terzo comma, Cost.* – deve necessariamente avvenire entro 60 giorni dalla pubblicazione del decreto stesso, pena la sua retroattiva perdita di efficacia, la questione si fa particolarmente delicata⁴⁸. La tensione tra gli opposti interessi di pervenire alla decisione prima della scadenza dei termini, da un lato, e di consentire la più ampia partecipazione al dibattito parlamentare, dall’altro, finisce per risolversi a vantaggio del primo, come consentito – solo al Senato, giova ribadirlo – dalle disposizioni regolamentari.

Il primo caso di applicazione dell’istituto della “ghigliottina” risale al febbraio 1990, quando durante l’*iter* di conversione del d.l. n. 416 del 1989 (c.d. decreto Martelli, in materia di asilo politico, ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari) – trasmesso dalla Camera a due giorni dalla scadenza del termine – il Presidente del Senato, preso atto dell’«eccezionalità della situazione che si [era] determinata», decideva di mettere in votazione – previe sole dichiarazioni di voto – «la proposta di passare immediatamente

⁴⁶ Art. 55, comma 5, R.S.: «[...] la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari determina di norma il tempo complessivo da riservare a ciascun Gruppo, *stabilendo altresì la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbono essere posti in votazione.* [...]» (c.vo aggiunto). La riforma regolamentare del 2017 ha esteso tale previsione anche per i disegni di legge, gli atti di indirizzo e gli atti di sindacato ispettivo sottoscritti da almeno un terzo dei senatori e inseriti (di diritto, rispettivamente uno ogni tre mesi) nel programma dei lavori.

⁴⁷ Art. 78, comma 5, R.S.: «Il disegno di legge di conversione, presentato dal Governo al Senato, è in ogni caso iscritto all’ordine del giorno dell’Assemblea in tempo utile ad *assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento*» (c.vo aggiunto). Una pronuncia della Conferenza dei capigruppo del 30 novembre 1996 ha esteso l’ambito di applicazione della norma anche ai d.d.l. trasmessi dalla Camera (anziché presentati direttamente in Senato dal Governo), prevedendo in tal caso l’azionamento della “ghigliottina” entro 60 giorni complessivi. Cfr. A. SUMMA, *La “ghigliottina” nel diritto parlamentare*, in *Forum Quad. cost.*, 4 febbraio 2014, [2-3].

⁴⁸ Cfr. C. DECARO, *L’organizzazione dei lavori e dei tempi*, cit., 178, che osserva come «l’esame dei disegni di legge di conversione è infatti diventato il terreno sul quale lo scontro tra maggioranza e opposizione si fa più cruento, dominato spesso da vincenti strategie ostruzionistiche».

alla votazione» del disegno di legge, che veniva approvata dall'Assemblea⁴⁹. La decisione presidenziale, fondata su un particolare utilizzo in funzione antiostruzionistica del potere di «modificare l'ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini della chiarezza e dell'economia delle votazioni stesse» (art. 102, comma 4, R.S.)⁵⁰, tale da precludere tutti gli emendamenti presentati, segue e si connette sotto il profilo logico-giuridico a quella della Conferenza dei capigruppo, che aveva stabilito all'unanimità di applicare il contingentamento dei tempi (*ex art. 55, comma 5, R.S.*)⁵¹, fissando il voto finale nell'ultimo giorno utile per la conversione.

Siffatta applicazione di un istituto del diritto parlamentare sino ad allora mai utilizzato si comprende appieno se si tengono in considerazione alcuni significativi fattori di contesto⁵². Sebbene tale provvedimento d'urgenza fosse ritenuto di particolare importanza per il Governo (tanto da assumere, in termini giornalistici, il nome dell'allora Vicepresidente del Consiglio) e trovasse un ampio e trasversale consenso in Parlamento, non era stato possibile – o quantomeno sarebbe stato rischioso per l'Esecutivo stesso, pertanto politicamente inopportuno – porvi la questione di fiducia, data la ferma contrarietà di uno dei partiti della coalizione di maggioranza (il PRI). A ciò si aggiungeva l'elevato numero di emendamenti presentati dai senatori del MSI (unica altra formazione contraria al provvedimento), ancora da votare a poche ore dalla scadenza del termine di conversione. Di qui, la decisione del Presidente d'Assemblea di assumersi la responsabilità di “creare un precedente”, tramite una decisione assai incisiva, per di più avallata da un'ampia maggioranza assembleare e, in un certo senso, “sostenuta” dall'unanime delibera della Capigruppo sul contingentamento dei tempi con fissazione del termine ultimo di votazione finale.

Il caso più recente sul quale si ritiene di doversi soffermare riguarda, invece,

⁴⁹ Queste le testuali parole del Presidente Spadolini (v. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, X Legislatura, seduta n. 352, 28 febbraio 1990, 79). Sulla esaustiva ricostruzione degli eventi politico-parlamentari e l'analisi di tale precedente, cfr. N. LUPO, *Il “fattore tempo” nella conversione dei decreti-legge*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 3*, 1992, spec. 350 ss.

⁵⁰ Come annota N. LUPO, *ivi*, 351, nt. 118, tale disposizione «nasce in verità con l'intento di affidare al Presidente del Senato l'interpretazione e l'applicazione delle norme che stabiliscono l'ordine di votazione degli emendamenti». Circa tale modalità di votazione selettiva, cfr. *infra*, § 4.2.

⁵¹ Nel caso di specie, non si è potuto applicare l'art. 78, comma 5, R.S., in quanto il decreto era stato presentato dal Governo alla Camera per la conversione. Sull'interpretazione estensiva della disposizione *de qua*, fatta propria dalla Conferenza dei capigruppo con una deliberazione del 1996, v. *supra*, nt. 47.

⁵² Cfr., per un esame più approfondito del contesto politico, N. LUPO, *Il “fattore tempo” nella conversione dei decreti-legge*, cit., spec. 352.

quanto accaduto alla Camera dei deputati – per la prima volta nella storia repubblicana – nel corso della XVII legislatura, per l'esattezza nella seduta del 29 gennaio 2014⁵³. In tale circostanza, era in discussione la conversione del decreto-legge n. 133 del 2013 (noto come decreto «IMU-Bankitalia»), già presentato al Senato e lì approvato con modificazioni, prima di essere trasmesso all'altro ramo del Parlamento. Dopo essere stato brevemente esaminato in Commissione per poi approdare in Aula, al fine di fronteggiare l'energico ostruzionismo delle opposizioni – in particolare del M5S, contrario alle disposizioni concernenti la Banca d'Italia – il Governo poneva la questione di fiducia sull'articolo unico del d.d.l. di conversione, approvata dall'Assemblea il 24 gennaio⁵⁴. Decaduti tutti gli emendamenti presentati e non ancora votati, le pratiche di ostruzionismo proseguivano con l'iscrizione a parlare di un folto numero di deputati di opposizione, sia sul verbale della seduta, sia per l'illustrazione degli o.d.g. presentati, sia, infine, per le dichiarazioni di voto⁵⁵.

Dinanzi al persistente stallo – caratterizzato dall'impossibilità di giungere a una soluzione compromissoria, dal perdurare di tali condotte da parte dell'opposizione e dall'indisponibilità del Governo a rinunciare alla conversione del decreto – che non veniva meno neppure per effetto della “minaccia” presidenziale di ricorrere alla “ghigliottina”, la Presidente della Camera, a poche ore dalla scadenza del termine di cui all'art. 77, terzo comma, Cost., decideva di indire la votazione finale del provvedimento, interrompendo la fase delle dichiarazioni di voto in corso⁵⁶. La decisione, cui seguiva l'approvazione del disegno di legge, generava una *bagarre* che sfociava nell'“ostruzionismo fisico”, con il tentativo di occupare i banchi riservati al Governo da parte di alcuni deputati⁵⁷.

⁵³ Per una ricostruzione dettagliata degli accadimenti parlamentari, si rinvia a S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum Quad. cost.*, n. 6, 2014; S. BALDELLI, *Ragioni ed effetti della c.d. “ghigliottina” alla Camera dei deputati*, cit., 522 ss.

⁵⁴ V. Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 159, 24 gennaio 2014, 22.

⁵⁵ V. Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 162, 29 gennaio 2014, 1 ss.

⁵⁶ Secondo quanto dichiarato dalla stessa Presidente (*ivi*, 93), erano ancora iscritti a parlare 164 deputati, ciascuno dei quali avrebbe avuto dieci minuti per intervenire.

⁵⁷ Dal video della seduta, reperibile sul sito internet <https://webtv.camera.it>, si può assistere agli accadimenti – se si consente – davvero poco edificanti andati in scena in seguito alla votazione finale del testo.

In seguito a quanto avvenuto e alle polemiche mediatiche che ne sono derivate, la Presidente Boldrini rilasciava dapprima un comunicato stampa⁵⁸ e, a stretto giro, inviava una lettera al Presidente del Consiglio Letta, in cui lamentava le «oggettive difficoltà – se non impossibilità – di organizzare i lavori della Camera dei deputati a causa del ricorso sempre più frequente allo strumento del decreto legge da parte del Governo»; difficoltà che la avevano costretta a ricorrere a una misura tanto drastica, «al fine di garantire, nel rispetto dei principi costituzionali, la messa in votazione del disegno di legge di conversione del decreto legge n. 133 del 2014, prima della scadenza del termine di efficacia»⁵⁹. Alcuni giorni dopo, infine, la Presidente stessa – riprendendo quanto scritto nel comunicato del 30 gennaio – illustrava in sintesi, in una lettera aperta alla stampa, l'*iter* del provvedimento e le ragioni che, nelle complesse circostanze descritte, avevano portato in via del tutto eccezionale a tale conclusione⁶⁰.

Se si analizza la questione sotto il profilo normativo, occorre partire dalla constatazione che il Regolamento della Camera – come già accennato – non prevede (o meglio, non disciplina espressamente) l'istituto della c.d. ghigliottina; al contrario, esclude, seppure in via transitoria (ma la disposizione del 1997 è tuttora vigente), il ricorso al contingentamento dei tempi nel procedimento di conversione di un decreto-legge⁶¹. Gli stessi Presidenti della Camera, che pure – sin dalla fine degli anni '90 –

⁵⁸ V. Boldrini: *no alla violenza, ghigliottina decisione sofferta, solidarietà al Capo dello Stato*, in www.camera.it, XVII Legislatura, *Comunicati stampa*, n. 741, 30 gennaio 2014.

⁵⁹ V. *Decreti legge, lettera Boldrini a Letta*, in www.camera.it, XVII Legislatura, *Comunicati stampa*, n. 744, 31 gennaio 2014.

⁶⁰ Si v. L. BOLDRINI, *La ghigliottina non si ripeterà*, in www.repubblica.it, 6 febbraio 2014, dove ad argomenti giuridico-costituzionali («una volta espletate tutte le fasi dell'esame, ritengo giusto che la Camera sia messa in condizione di votare, magari anche votare contro, ma non rinunciando al diritto-dovere di decidere. La minoranza deve poter far valere tutti i suoi diritti – ed io li ho garantiti – ma non fino ad impedire a una maggioranza di esercitare le sue prerogative. E proprio chi giustamente difende il fondamento parlamentare della nostra Repubblica deve tenere al fatto che le Camere siano il luogo in cui il dibattito – anche aspro – sa poi arrivare ad un voto»), la Presidente affianca (contestati) argomenti di natura prettamente politica («L'ho fatto non certo per rendere “omaggio alle trojke”, ma perché erano in gioco gli interessi di milioni di famiglie, che proprio grazie a quel decreto erano state esentate dal pagamento dell'Imu»), che dovrebbero rimanere estranei ai criteri decisionali della Presidenza di Assemblea. Come infatti afferma assai criticamente S. CURRERI, *La “ghigliottina” della Boldrini: il fine non giustifica i mezzi*, in www.huffingtonpost.it, 31 gennaio 2014, «sarebbe stato più opportuno che [la Presidente della Camera] avesse difeso con più forza il rispetto delle procedure, senza invocare, a giustificazione della propria decisione, il fatto che, senza la “ghigliottina”, “gli italiani domani avrebbero dovuto pagare la seconda rata dell'Imu”. Tra tutti gli argomenti, questo è il peggiore. Da un Presidente della Camera ci si aspetta l'applicazione del regolamento, non demagogia».

⁶¹ Sull'interpretazione dell'art. 154, comma 1, R.C., v. *supra*, § 1; cfr. anche S. POLIMENI, *La*

ritenevano «esauriti gli effetti della disposizione transitoria»⁶² e che avevano a più riprese prospettato in astratto l'applicabilità della “ghigliottina”⁶³, non erano mai giunti alla sua attivazione in concreto, arrestandosi al farne “minaccia”. Tale intervento presidenziale era bastato per far cessare i comportamenti ostruzionistici delle opposizioni e consentire la conversione del decreto⁶⁴, ovvero per indurre il Governo a rinunciare alla conversione del decreto-legge⁶⁵.

In questa circostanza, tuttavia, per responsabilità gravanti sui diversi attori istituzionali coinvolti, nessuna delle ipotizzabili alternative alla conclusione cui si è giunti si era verificata: 1) il Governo non aveva rinunciato alla conversione del d.l.; 2) la Presidente della Camera non aveva accolto le richieste di “seduta-fiume”⁶⁶, da tenere nei giorni successivi al voto sulla questione di fiducia; 3) la maggioranza non aveva trovato alcun accordo di mediazione con le forze di minoranza sui contenuti del provvedimento, nonostante una (non irragionevole) proposta avanzata da una di queste ultime⁶⁷; 4) le

“geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare, cit., 8 ss.; S. BALDELLI, *Ragioni ed effetti della c.d. “ghigliottina” alla Camera dei deputati*, cit., 527 ss., il quale sottolinea anche la differenza tra il contingentamento dei tempi in senso proprio, «strumento ordinario», e la “ghigliottina”, «che, per contro, rappresenta uno strumento straordinario, cui fare ricorso solamente qualora il corretto bilanciamento tra diritti costituzionali in seno alla funzione parlamentare sia messo a rischio dal comportamento di talune forze politiche» (ivi, 531, nt. 20).

⁶² V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, cit., 332, che sottolinea come, contestualmente, si era assistito al “congelamento” dell’applicazione del contingentamento dei tempi sui disegni di legge di conversione, onde evitare che l’agevolazione dell’approvazione di questi ultimi creasse – come affermò il Presidente Violante – «una sorta di autostrada davanti ai decreti-legge, stravolgendo il rapporto Governo-Parlamento» (v. Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XIII Legislatura, seduta n. 721, 11 maggio 2000, 87).

⁶³ Cfr. A. SUMMA, *La “ghigliottina” nel diritto parlamentare*, cit., spec. [3], anche per la segnalazione di alcuni casi di prospettazione (in astratto) dell’uso di tale strumento pure ai decreti-legge in prima lettura, per assicurare al Senato i tempi necessari per l’esame e il voto (nt. 14) e al Capo dello Stato quelli per la promulgazione (nt. 15).

⁶⁴ Ivi, [4], nt. 17.

⁶⁵ Ivi, [4], nt. 18.

⁶⁶ V. gli interventi degli onn. Fedriga (LN), Corsaro (FdI) e Ciprini (M5S), in Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 162, 29 gennaio 2014, rispettivamente 13-14, 15 e 41-42.

⁶⁷ La soluzione di compromesso, formulata dall’on. Toninelli (a nome del M5S), consisteva nella prospettazione di due alternative: la prima era calendarizzare immediatamente in Commissione in sede legislativa una proposta di legge di sanatoria per garantire l’abolizione della seconda rata dell’IMU, lasciando al contempo decadere le norme del decreto in materia di Banca d’Italia; la seconda, invece, stralciare la parte sull’IMU per renderla un emendamento da presentare nell’ambito della conversione di un altro decreto in trattazione in Aula, lasciando decadere il decreto (v. *Res. sten.*, cit., 23 e 26). Tale proposta aveva, tra l’altro, il pregio di porre rimedio all’eterogeneità del decreto in via di conversione, intuibile già dalla denominazione («IMU-Bankitalia»), benché nella seconda soluzione riproponesse il

opposizioni (in particolare il M5S) avevano continuato a mettere in atto, a oltranza, atteggiamenti ostruzionistici.

Tali «rigidità contrapposte di diverso segno [...] hanno scaricato l'onere di una decisione assai difficile sulla Presidenza della Camera»⁶⁸, arrivando così alla creazione di un “nuovo precedente” derivante dallo sviluppo di un “non-precedente”, o di un “precedente a caldo”, ovvero ancora di un “precedente giurisprudenziale”⁶⁹. A prescindere da come si qualifichi nominalmente il prodotto della decisione presidenziale, occorre chiedersi se quest'ultima sia sostanzialmente legittima, oltreché opportuna, ossia se il relativo potere sia stato esercitato entro i limiti che sono propri del ruolo rivestito dal Presidente d'Assemblea, nel corretto bilanciamento dei contrapposti interessi coinvolti.

Sul piano regolamentare, la lettera delle disposizioni depone in senso sfavorevole, dunque formalmente potrebbe parlare di una violazione del Regolamento, segnatamente dell'art. 154, comma 1, R.C. Se si guardano i precedenti interpretativi (ma “non applicativi”), accedendo alla tesi fatta propria – benché “congelata” – dal Presidente Violante e dai suoi successori, si può sostenere invece che la Presidente Boldrini abbia in tale occasione chiarito l'ambito di operatività della citata norma e la portata della sua “transitorietà”, senza alcuna forzatura regolamentare⁷⁰. Di converso, si potrebbe sostenere che la pronuncia presidenziale costituisca una modifica del Regolamento avvenuta per

problema con riferimento all'altro decreto in tal modo emendato. Si interroga sulla legittimità dell'applicazione della “ghigliottina”, nel caso sia finalizzata alla votazione di un d.d.l. di conversione di un d.l. c.d. “*omnibus*” anche S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., 31.

⁶⁸ Così afferma la stessa Presidente, nel comunicato *Boldrini: no alla violenza, ghigliottina decisione sofferta*, cit.

⁶⁹ Sulla distinzione di tali “pseudo-fonti”, oltre a v. *supra*, cap. I, § 3, cfr., in generale, D. PICCIONE, *Le ombre della dottrina del precedente conforme e i dualismi dell'odierno parlamentarismo*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2012, 3; sul caso di specie, S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., [10 ss.], che, preso atto dell'evidente “rovesciamento” della gerarchia delle fonti parlamentari, sostiene come in ogni caso «ci si troverebbe [...] di fronte all'estrinsecazione del noto canone della c.d. “*politicità derogatoria*”, che caratterizza il diritto parlamentare» (*ivi*, 11); diversamente, S. BALDELLI, *Ragioni ed effetti della c.d. “ghigliottina” alla Camera dei deputati*, cit., 533 ss., il quale cerca di ricondurre il sistema delle fonti del diritto parlamentare a razionalità giuridica e a legalità costituzionale, attribuendo al Presidente d'Assemblea una funzione di interpretazione (pure integrativa o adeguatrice, che trascende dalla mera sussunzione) e applicazione della norma, più che di produzione o novazione, e sostenendo che le decisioni presidenziali «in nessun caso [...] possono prescindere del tutto dal dato regolamentare o – quantomeno – da quelle disposizioni del Regolamento che direttamente riflettono l'esigenza che l'attività parlamentare sia coerente con i principi costituzionali ad essa sottesi» (*ivi*, 535).

⁷⁰ In questo senso, S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., spec. 34, che considera tale “transitorietà” «meramente “persuasiva” od “opportuna”, ma non certamente vincolante *pro futuro*» (*ivi*, 16).

via interpretativa, bypassando così le garanzie previste dall'art. 64, primo comma, Cost., e «per decisione solitaria del Presidente», il quale, a differenza che in altre circostanze, non si è avvalso del supporto dell'unanimità della Conferenza dei capigruppo o di un parere della Giunta per il Regolamento⁷¹.

Argomento *ad adiuvandum* – per sostenere una decisione priva di formale fondamento normativo – che la dottrina ha ritracciato in un fugace accenno della Presidente all'utilizzo della “ghigliottina” in Senato («senza che ciò [in siffatta Assemblea] sollevi scandalo»⁷²) è rappresentato dalla comparazione con la disciplina vigente nell'altro ramo del Parlamento⁷³. Per quanto possa risultare suggestivo e rechi con sé il merito di manifestare «una spinta a diminuire o superare le divergenze fra i due regolamenti delle Camere italiane, per recuperare una logica comune, a fronte di una differenza di disciplina che causa gravi scompensi»⁷⁴, questo argomento rischia di entrare in tensione con il principio (quasi un “super-principio”) di autonomia normativa di cui gode ciascuna Camera, ai sensi dell'art. 64, primo comma, Cost.

Sotto il profilo del bilanciamento sostanziale dei principi costituzionali, rilevanza cruciale assumono sia i dati di contesto che le motivazioni che hanno portato la Presidenza ad assumere detta decisione, le quali possono essere sintetizzate nei doveri di addivenire alla votazione finale entro i termini di efficacia del decreto, ai sensi dell'art. 77 Cost., e di consentire alla maggioranza di decidere senza venire (oltremodo) ostacolata da una minoranza, nel rispetto del principio democratico (di cui anche all'art. 64, terzo comma, Cost., sull'adozione delle deliberazioni di ciascuna Camera *a maggioranza* dei presenti).

A tal proposito, si osservi che il Regolamento pone in capo al Presidente d'Assemblea l'obbligo di assicurare il “buon andamento” dei lavori parlamentari (art. 8, comma 1, R.C.), che si sostanzia nel corretto temperamento dei diritti di tutti i

⁷¹ Così S. CURRERI, *La “ghigliottina” della Boldrini*, cit. Anche A. SUMMA, *La “ghigliottina” nel diritto parlamentare*, cit., [4], ritiene che «ragioni di opportunità suggeriscano, per il futuro, di acquisire l'orientamento della Giunta per il regolamento per meglio definire le modalità con cui pervenire alla votazione finale».

⁷² V. Boldrini: *no alla violenza, ghigliottina decisione sofferta*, cit.

⁷³ Cfr. C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., 76, che parla di «un'interpretazione regolamentare del Presidente [...] che introduce un istituto sostanzialmente nuovo, “costruendolo” con una formula interpretativa presidenziale, basata sul recepimento di una disciplina dell'altro ramo del Parlamento; tale recepimento o prestito [...] si può indicare con la formula dell'interpretazione analogica».

⁷⁴ *Ibidem*. A ciò è in larga parte volta la riforma del Regolamento del Senato, approvata sul finire della XVII legislatura ed entrata in vigore all'inizio di questa.

soggetti, tanto quello di partecipazione delle minoranze, quanto quello di attuazione del programma politico della maggioranza; nessun obbligo di garantire la conclusione dell'*iter* di conversione⁷⁵ (e men che meno il suo esito) corre invece a suo carico per previsione regolamentare, né sembra potersi ricavare dalla disciplina costituzionale in materia⁷⁶. Quest'ultima, viceversa, contempla – sempre all'art. 77, terzo comma – la decadenza del decreto non convertito, quale «elemento fisiologico nel modello costituzionale del decreto legge»⁷⁷, e regola i rapporti giuridici eventualmente sorti sulla base di questo.

Per quanto riguarda il caso di specie, tenuti in considerazione sia i lavori svolti sino alla messa in votazione finale del provvedimento, sia il teso contesto politico-parlamentare entro cui questi si iscrivevano, cui si sommava l'incalzare del fattore tempo, si può ritenere ci siano buoni argomenti sia per sostenere, da un fronte, la legittimità sostanziale della decisione, sia per ritenere, dall'altro, si siano inopportunitamente “piegate” le regole parlamentari nel perseguimento di un fine politico, ossia nell'attuazione dell'indirizzo politico di governo. Quel che è certo è che, da parte di tutti i soggetti politici in campo, non è stato fatto tutto ciò che ci si poteva auspicare per evitare che venisse alla luce tale «pericoloso precedente»⁷⁸.

3. La prematura interruzione o il carente svolgimento della fase istruttoria in Commissione

Al fine di raccogliere tutti gli elementi conoscitivi funzionali al miglior esercizio

⁷⁵ Di questo avviso, S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., 33; *contra*, S. BALDELLI, *Ragioni ed effetti della c.d. “ghigliottina” alla Camera dei deputati*, cit., 546.

⁷⁶ Cfr. M. VILLONE, *Boldrini sbaglia, Grasso va a segno*, in *Costituzionalismo.it*, 11 febbraio 2014, il quale evidenzia che la Costituzione non riconosce al Governo e alla maggioranza un diritto, prevalente sui diritti fondamentali di ogni parlamentare e delle opposizioni, compresi dalla “ghigliottina”, «a vedere il proprio decreto legge convertito», in quanto la «sorte» di quest'ultimo «è affidata alla dialettica parlamentare, ed è responsabilità della maggioranza perseguire con gli strumenti regolamentari la conversione».

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ F. EVANGELISTI, *Ma alla ghigliottina non ci si oppone con l'assalto al Parlamento*, in *www.libertaegiustizia.it*, 31 gennaio 2014. Come afferma prudentemente A. SUMMA, *La “ghigliottina” nel diritto parlamentare*, cit., [4], «meglio fermarsi un minuto prima ed evitare che scatti la “ghigliottina” piuttosto che costituire un “pericoloso” precedente, non solo per l'opposizione ma anche per il Governo».

della funzione legislativa e, dunque, per addivenire a “confezionare” un prodotto normativo rispondente agli obiettivi tipici di tale funzione e a quelli specificamente prefissati dal singolo atto, le Commissioni permanenti sono chiamate a svolgere un’importante e articolata attività di istruzione e – in senso più ampio – d’esame del progetto di legge ad esse assegnato⁷⁹.

Tale attività trova un solido fondamento costituzionale, in primo luogo, nel primo comma dell’art. 72 che, prescrivendo il previo esame in Commissione di ogni disegno di legge (a prescindere dal soggetto da cui proviene l’iniziativa), fa di esso uno dei passaggi essenziali all’interno del procedimento legislativo⁸⁰. In secondo luogo, un altro fondamento può rintracciarsi anche nell’art. 70 Cost., che costituisce il «basilare titolo di legittimazione della stessa potestà legislativa», considerata in sé e per sé e non in riferimento alla sola funzione dell’Assemblea⁸¹. Sotto un diverso profilo, invece, il diritto all’istruttoria (o, meglio, ad un’adeguata istruttoria) potrebbe altresì rappresentare la «garanzia strumentale all’esercizio consapevole del mandato parlamentare»⁸², il quale a

⁷⁹ Tale attività preparatoria dev’essere funzionalizzata alle fasi del procedimento che si svolgeranno in Aula (cfr. R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, Jovene, 2011, spec. 131), al fine di agevolare le convergenze politiche sul provvedimento e così di favorirne il percorso verso l’approvazione finale (cfr. S. TRAVERSA, *Il procedimento di formazione delle leggi*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, vol. III, Roma-Bari, Laterza, 2006, 171 ss., spec. 201).

⁸⁰ Cfr. A.A. CERVATI, *Art. 72*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, vol. I, Bologna - Roma, Zanichelli - Soc. ed. Foro it., 1979, 120, il quale osserva che «La costituzione vieta [...] che una camera esamini immediatamente il merito del disegno di legge ed impone che l’esame e l’approvazione diretta da parte dell’assemblea plenaria di una delle due camere sia preceduta in ogni caso da un esame da parte di una commissione referente».

⁸¹ Così Q. CAMERLENGO, *L’istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2012, 2461-2462, il quale sostiene che da tale fondamento derivino «tre qualità della legge [che] concorrono ad esprimerne l’essenza conforme al dettato costituzionale» e su cui l’attività istruttoria svolta incide in concreto: si tratta (1) della «qualità tecnica», derivante dal fatto che se «la legge è una fonte del diritto, abilitata dall’ordinamento a produrre norme giuridiche in determinati ambiti della vita comunitaria», allora è «necessario che l’oggetto della disciplina sia stato correttamente ricostruito dal legislatore»; (2) della «qualità politica», in quanto la legge stessa è anche «espressione di democrazia rappresentativa», attuando, «in un dato settore, l’indirizzo politico di maggioranza, in vista del soddisfacimento degli interessi generali come selezionati e interpretati dalle forze politiche che hanno vinto la competizione elettorale»; (3) della «qualità costituzionale», consistente nel fatto che essa è «limitata e vincolata dalla Costituzione, il cui fine ultimo è quello di preservare i diritto fondamentali avverso gli abusi della stessa maggioranza». L’A., nella costruzione di tale elaborazione teorica, dichiara di prendere spunto da R. DICKMANN, *L’organizzazione del processo legislativo*, Napoli, Jovene, 2006, 77 ss., il quale distingue tra qualità tecnica e qualità politica della legge, ricercate rispettivamente in Commissione e in Assemblea.

⁸² P. CACOPARDO, *I profili procedurali dell’iter di approvazione della nuova legge elettorale: un’occasione per riflettere sul nodo gordiano dell’obbligatorietà del preventivo esame in Commissione*, in *Rass. parl.*, n. 4, 2006, 1012, il quale ritiene che, così inteso, tale diritto «potrebbe conferire nuova linfa al principio dell’obbligatorietà del preventivo esame in Commissione ex art. 72 Cost., essendo evidente che

sua volta trova fondamento nell'art. 67 Cost.

Rimanendo sui principi costituzionali che regolano il procedimento legislativo, si osservi che se, da una parte, l'art. 72 e, specificamente, il principio di indefettibilità dell'istruttoria⁸³ costituiscono un limite alla libertà delle Camere di determinare i tempi e le modalità di svolgimento dell'attività legislativa, dall'altra, deve tenersi in considerazione il riflesso che il principio dell'autonomia regolamentare, di cui all'art. 64 Cost., proietta anche in tale ambito⁸⁴. Pertanto, occorrerà individuare un idoneo punto di equilibrio tra l'obbligo costituzionale del preventivo esame in Commissione e la evocata autonomia parlamentare, come declinata dalle disposizioni regolamentari che disciplinano – al fine di razionalizzarla – l'attività referente e gli snodi procedurali tra Commissione e Assemblea.

Tale ragionevole equilibrio dev'essere individuato di volta in volta in concreto, in relazione a ciascun caso di specie, in modo da evitare schematismi che, per opposte ragioni, determinerebbero profili di illegittimità costituzionale. Infatti, per un verso, ritenere che il Regolamento non debba (o, a maggior ragione, non possa) fissare limiti temporali alla fase di esame in Commissione referente sarebbe incompatibile con l'interesse costituzionale ad addivenire con certezza alla decisione finale, lasciando nelle mani delle Commissioni il potere (“assoluto”) di determinare i tempi d'esame sino a giungere, in ipotesi, al completo stallo del procedimento; viceversa, analoga – o, a parere di chi scrive, ancora maggiore, posta l'espressa previsione costituzionale – illegittimità deriverebbe dalla violazione, anche tramite modalità elusive, dell'obbligo di cui all'art. 72, primo comma, Cost.⁸⁵.

la sede primigenia per lo svolgimento di un'adeguata istruttoria è proprio la Commissione».

⁸³ Su cui, cfr. V. LONGI, M. STRAMACCI, *Le commissioni parlamentari e la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1953, 39; L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. giur. F. Serafini*, 1961, 92 ss.; G. BERTOLINI, *L'attività “referente” delle Commissioni parlamentari nel procedimento di formazione della legge*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 2*, 1991, 111 ss.; e, dopo la riforma regolamentare ispirata ai principi della “democrazia decidente”, R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2000, 207 ss.; C. FASONE, *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012, 132 ss., che ricostruisce l'esame in Commissione come una fase autonoma all'interno del procedimento legislativo.

⁸⁴ Cfr. P. CACOPARDO, *I profili procedurali dell'iter di approvazione della nuova legge elettorale*, cit., spec. 1005.

⁸⁵ *Ivi*, 1006. Con specifico riferimento al primo dei due profili citati, cfr. V. LONGI, M. STRAMACCI, *Le commissioni parlamentari e la Costituzione*, cit., 39.

La questione dell'istruttoria, da sempre avvertita nel diritto parlamentare⁸⁶, e l'esigenza di una sua puntuale disciplina all'interno dell'ordinamento hanno cominciato a manifestarsi nelle sedi istituzionali nel 1986, quando i Presidenti delle Camere (e il Presidente del Consiglio) emanarono una circolare contenente «regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» (poi aggiornate nel 2001)⁸⁷, al fine di rendere i prodotti dell'attività legislativa più chiari e comprensibili. Con specifico riferimento all'istruttoria legislativa in Commissione, i vertici dei due rami del Parlamento diramarono un'altra circolare nel gennaio 1997, i cui contenuti vennero poi trasfusi nella riforma del Regolamento della Camera di quello stesso anno. In essa si definisce l'istruttoria «obbligatoria», si precisa che «deve svolgersi secondo metodi che consentano alle commissioni di elaborare testi legislativi chiari ed efficaci» e che è «finalizzata all'acquisizione degli elementi utili alla decisione e alla conseguente elaborazione del testo per consentire la deliberazione dell'assemblea»⁸⁸.

Tutti gli aspetti da prendere in considerazione al fine di svolgere una “buona istruttoria”, che raccolga elementi utili alla formulazione del testo (tramite la richiesta di pareri ad altre Commissioni, la disposizione di udienze legislative e audizioni, etc.) e funzionali alla (consapevole) decisione in Assemblea, sono stati per la prima volta codificati all'art. 79, comma 4, R.C. (c.d. *check list*)⁸⁹.

⁸⁶ Come evidenzia M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico. Atti del XXV convegno annuale, Parma, 29-30 ottobre 2010*, Napoli, Jovene, 2012, 7, «che una legge debba essere approvata dopo un'accurata istruttoria sulla situazione di fatto che essa intende disciplinare e sugli effetti che è realmente in grado di determinare, e che debba essere formulata in termini chiari e comprensibili, sono anzi postulati storici del diritto parlamentare, laddove a tentato di fare dei processi decisionali delle Assemblee il frutto e il simbolo della razionalità umana, dispiegata pubblicamente».

⁸⁷ Identica nel contenuto, v. Presidenza del Consiglio dei ministri, Circolare 20 aprile 2001, n. 1.1.26/10888/9.92, *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*, in *G.U., Serie generale*, n. 97, 27 aprile 2001 [reperibile anche in www.senato.it].

⁸⁸ Tutte le citazioni sono tratte dal testo della circolare del 10 gennaio 1997 sulla «istruttoria legislativa nelle Commissioni», reperibile sui siti istituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

⁸⁹ «[...] L'istruttoria prende a tal fine in considerazione i seguenti aspetti: a) la necessità dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguire i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge; b) la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali; c) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; d) l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni,

Per risultare conforme al modello costituzionale – oltre che alle norme regolamentari – e rispondere alla sua autentica *ratio*, l’attività istruttoria non potrà essere ritenuta sufficiente qualora non si dimostri completa, approfondita, puntuale e adeguata in relazione al provvedimento legislativo di cui si tratta; obiettivi che potranno essere raggiunti soltanto qualora sia dedicato a questa fase un idoneo spazio temporale e venga sfruttato al meglio l’ampio ventaglio degli strumenti conoscitivi messi a disposizione.

Tuttavia, nel tenere conto di tutti gli interessi in gioco, i Regolamenti coniugano le esigenze proprie dell’attività referente con la certezza dei tempi nella programmazione dei lavori⁹⁰, fissando un termine per la conclusione di questi ultimi e la presentazione di una relazione (due mesi dall’inizio effettivo dell’esame, *ex art.* 81 R.C.; dalla data di assegnazione, *ex art.* 44 R.S.) e stabilendo il principio per cui le Commissioni debbono esaminare prioritariamente gli argomenti inseriti nel programma e nel calendario dell’Assemblea (art. 25, comma 2, R.C.; art. 29, comma 2, R.S.).

Nello specifico, alla Camera, quando è calendarizzato un provvedimento ancora all’esame di una Commissione, il Presidente di questa può “attivare” tutti quegli strumenti finalizzati ad assicurare la conclusione della fase referente almeno 48 ore prima del giorno stabilito per l’iscrizione all’o.d.g. dell’Aula⁹¹. Al Senato, invece, decorso il termine, il progetto di legge può essere preso in considerazione per essere discusso, anche senza relazione, nel testo del proponente (art. 44, comma 3, R.S.), rendendo solo «presunta» la verifica della «condizione costituzionale dell’esame in commissione»⁹². Quando si verificano tali circostanze – caso non infrequente, in particolar modo al Senato⁹³ – in

nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi» (art. 79, comma 4, R.C.)

⁹⁰ La logica sottesa a tale assetto è di riservare uno spazio maggiore all’esame in Commissione, a fronte però di tempi certi nei lavori dell’Assemblea. Cfr. N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi*, cit., 37 ss.; G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera*, cit., 26, che parla di «scambio tra “certezza dei tempi” per la maggioranza e “certezza di spazi [...] e istruttoria legislativa” per l’opposizione».

⁹¹ Ciò si ricava dal combinato disposto dei commi 1 e 10 dell’art. 79 R.C. Non si tratta propriamente dell’istituto del contingentamento dei tempi, previsto per l’esame in Assemblea, bensì di un’«organizzazione dei lavori [...] sulla base di scadenze predeterminate, affidata ai Presidenti nell’esercizio di poteri ordinatori loro attribuita dal Regolamento», che si risolve tuttavia in «un “contingentamento di fatto”, a volte disposto anche laddove in Assemblea l’esame del provvedimento non sia stato considerato contingentabile» (V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 529-530, nt. 15).

⁹² Come osserva A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, 328 (c.vo aggiunto).

⁹³ C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2005, 789 ss., spec. 791, nt. 13, per la segnalazione di alcuni casi verificatisi nella XIII e nella XIV legislatura; N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi*, cit., 41.

seguito alla calendarizzazione in Aula del provvedimento prima che le Commissioni ne abbiano terminato l'esame, tutto il lavoro istruttorio svolto in sede referente viene in sostanza vanificato, svilendo il contributo conoscitivo ed elaborativo di tali organi interni e, specularmente, moltiplicando la produttività dell'Assemblea⁹⁴.

Detta tendenza «costituisce il sintomo, da una parte, della crisi di questi organi come sedi di mediazione politica tra i partiti e come luogo di costruzione del compromesso parlamentare⁹⁵ e, dall'altra, con una sorta di *trade off* con l'Assemblea, ovvero di spostamento del baricentro della decisione politica verso quest'ultima sede»⁹⁶.

Come si può registrare osservando la prassi, sovente l'istruttoria, nei fatti, «risulta accorciata a piacimento»⁹⁷, consolidando un *trend* che ha radici nelle modifiche dell'assetto regolamentare del 1997 e che perdura ancora oggi. Si prendano in considerazione alcuni casi paradigmatici in cui il menzionato art. 44 R.S. viene "utilizzato" per fare approdare il disegno di legge in Aula – iscrivendolo in calendario per l'inizio della discussione – prima che ne sia terminato l'esame in Commissione, a prescindere dallo stato dell'attività istruttoria e da quanto tempo sia trascorso dall'assegnazione⁹⁸.

⁹⁴ Cfr. G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2018, 13, che precisa come alla Camera si giunga almeno a un voto sul mandato al relatore a riferire in Aula, mentre al Senato se ne possa anche prescindere del tutto; cfr. anche R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, cit., 88.

⁹⁵ Cfr., *amplius* sul tema, G. AZZARITI, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, e M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, entrambi in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017, rispettivamente 1 ss. e 55 ss. Come osserva C.F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, *ivi*, spec. 173, l'obiettivo della riforma del 1997, nella parte in cui ridefinisce e specifica l'attività referente, «era quella di migliorare la chiarezza e l'efficacia dei testi legislativi e di semplificare e riordinare la legislazione vigente: una visione razionalizzatrice dei lavori in commissione tutta incentrata sulla valorizzazione dei compiti "tecnici" dell'istruttoria, relegando su un piano separato la politicità dell'esame in commissione».

⁹⁶ Così G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura*, cit., 16.

⁹⁷ M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2008, 838.

⁹⁸ Come segnala C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente*, cit., 791, nt. 12, tale prassi «opera, nella maggior parte dei casi, insieme a un altro meccanismo relativo alla programmazione: il c.d. "principio della prevalenza del calendario sull'ordine del giorno", che consente di modificare a maggioranza l'ordine dei lavori in corso di seduta, inserendo all'odg argomenti "a sorpresa". Circa questa – definita dall'A. – «(ennesima) distorsione nell'applicazione del regolamento», cfr. V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 388, che ne riportano alcune applicazioni; D. NOCILLA, *La riforma del Regolamento del Senato nel 1988*, in *Giorn. stor. cost.*, n. 15, 2008, spec. 181; M. MAGRINI, *La programmazione dei lavori di assemblea*, cit., 774 ss. (con specifico riferimento al caso che ha riguardato l'iter di approvazione della legge n. 367 del 2001, sulle rogatorie internazionali).

Il primo episodio riguarda il procedimento di approvazione della legge n. 112 del 2004 (c.d. legge Gasparri). Il giorno fissato in calendario per l'inizio della discussione sulle linee generali (il 2 dicembre 2003), a meno di due mesi dall'assegnazione alla Commissione (avvenuta il 9 ottobre precedente), il Presidente della 8^a Commissione permanente riferiva in Aula che, nonostante dieci sedute per un totale di venti ore di lavoro, la Commissione non aveva terminato i suoi lavori e, dunque, non aveva conferito il mandato al relatore, essendo riuscita ad esaminare e votare soltanto circa sessanta emendamenti su più di 300 presentati⁹⁹. Pertanto, il Presidente d'Assemblea dichiarava che il d.d.l. sarebbe stato discusso in Aula nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati, senza relazione (neppure orale), secondo quanto deciso dalla Conferenza dei capigruppo¹⁰⁰.

Analoghi episodi si sono verificati nel corso della XVII legislatura¹⁰¹ e in un caso sono sfociati nella proposizione di un conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale da parte di alcuni senatori di opposizione. Si tratta, in tale ultimo episodio, delle vicende attinenti all'*iter* legislativo che ha portato all'approvazione della legge n. 76 del 2016 (la c.d. legge sulle unioni civili, provvedimento noto in fase d'esame anche come «d.d.l. Cirinnà», dal nome della senatrice proponente)¹⁰². Il progetto (d.d.l. n. 2081) veniva assegnato alla 2^a Commissione il 7 ottobre 2015 e illustrato – assieme ad altri due d.d.l. – dalla relatrice nella seduta notturna del 12 ottobre successivo, al termine della quale veniva comunicato il suo abbinamento con altri progetti vertenti sulla stessa materia¹⁰³. Sorprendentemente, il giorno successivo in Assemblea il Presidente rendeva

⁹⁹ V. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XIV Legislatura, seduta n. 498, 2 dicembre 2003, 4 ss.

¹⁰⁰ Testualmente: «Il disegno di legge in titolo, non essendosi concluso l'esame in Commissione, sarà discusso nel testo trasmessoci dalla Camera dei deputati senza relazione, neppure orale, ai sensi dell'articolo 44, comma 3, del Regolamento; ciò conformemente alle determinazioni assunte dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari. In conformità a quanto avvenuto in analoghe circostanze, non esiste, nel caso in questione, un relatore all'Assemblea, tale non potendosi considerare il relatore alla 8a Commissione permanente. Quest'ultima, infatti, non avendo concluso i propri lavori, non ha conferito specifico mandato di fiducia» (*ivi*, 5).

¹⁰¹ Tali casi sono stati segnalati, tra gli altri, da G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura*, cit., 13 ss.

¹⁰² Per una ricostruzione esaustiva delle vicende parlamentari, cfr. S. ROSSI, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in)utile sul d.d.l. Cirinnà*, in *Oss. cost.*, n. 3, 2016, 1 ss.; L. CIAURRO, *DDL Unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2016, 103 ss.

¹⁰³ V. Senato della Repubblica, 2^a Commissione permanente, *Res. somm.*, XVII Legislatura, seduta n. 243, 12 ottobre 2015.

noto che la Conferenza dei capigruppo aveva approvato il nuovo calendario dei lavori e aveva previsto che il giorno successivo si sarebbe tenuta la relazione del Presidente della Commissione assegnataria sui lavori relativi ai progetti di legge sulle unioni civili¹⁰⁴. La scelta del testo base, individuato nel d.d.l. n. 2081, non era stata effettuata – altra anomalia¹⁰⁵ – né dalla Commissione né dall’Assemblea, bensì dalla Conferenza dei capigruppo¹⁰⁶, organo che spesso decide a maggioranza e i cui lavori non sono coperti da alcuna forma di pubblicità (le decisioni di tale organo vengono unicamente annunciate in Assemblea dal Presidente).

Come anticipato, in reazione alle “forzature” regolamentari che hanno caratterizzato il passaggio del d.d.l. tra Commissione e Assemblea, l’on. Giovanardi e altri senatori di opposizione promuovevano un conflitto tra poteri dello Stato¹⁰⁷, che la Corte ha tuttavia dichiarato inammissibile. Il Giudice costituzionale si è, in tale circostanza, limitato a ribadire – in maniera *tranchant*, senza entrare nel merito delle censure dei ricorrenti – quanto già affermato nella sua consolidata giurisprudenza (in particolare nella sentenza n. 379 del 1996 sui parlamentari “pianisti”), ossia che «le eventuali violazioni di mere norme regolamentari e di prassi parlamentari», di cui non è dimostrata l’idoneità ad integrare i parametri costituzionali evocati, «debbono trovare

¹⁰⁴ V. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 522, 13 ottobre 2015, 57.

¹⁰⁵ Infatti, come annota G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura*, cit., 14, nt. 51, «nei casi in cui la Commissione non conclude l’esame in sede referente e la “materia” di cui al d.d.l. è stata inserita all’ordine del giorno in Assemblea, eccezionalmente – nel silenzio dei regolamenti sul punto – l’adozione del testo-base avviene direttamente in Assemblea», diversamente da quanto successo nel caso in esame; cfr. anche, su questa ed altre criticità, L. CIAURRO, *DDL Unioni civili e criticità procedurali*, cit., 108 ss.

¹⁰⁶ Come osserva, S. ROSSI, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in)utile sul d.d.l. Cirinnà*, cit., 3, nt. 7, la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari aveva deciso «di adottare come testo base non il testo unificato presentato dall’on. Cirinnà in data 26 marzo 2015, già discusso ed emendato in Commissione, ma il disegno di legge proposto da ultimo dalla stessa relatrice, operando quindi una scelta non proprio conforme alla fisiologia della procedura parlamentare» e – se si consente – vanificando così del tutto l’attività referente svolta dalla Commissione.

¹⁰⁷ In particolare, i ricorrenti hanno lamentato: a) l’abbinamento del d.d.l. n. 2081 agli altri d.d.l. in materia di unioni civili già all’esame dell’Assemblea, da parte del Vice Presidente della Commissione, senza previamente richiedere una deliberazione dell’intera Commissione, in violazione dell’art. 51 R.S.; b) il mancato rispetto delle varie fasi della programmazione dei lavori di cui agli artt. 53 e 55 R.S., da parte del Presidente del Senato e della Conferenza dei capigruppo, per aver disposto l’inserimento dell’esame del d.d.l. n. 2081 direttamente nel calendario dell’Assemblea, senza che fosse già ricompreso nel programma; c) la riduzione dell’esame in Commissione del d.d.l. n. 2081, il quale era ivi pervenuto poco più di una settimana prima della sua calendarizzazione in Assemblea, a causa di una erronea applicazione dell’art. 44 R.S.

all'interno delle stesse Camere gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti»¹⁰⁸. Siffatta considerazione verrà successivamente ribadita con l'ord. 17 del 2019, che sotto tale profilo non sembra costituire un passo avanti nella direzione di un'affermazione, quanto mai opportuna, della coerenza dei Regolamenti delle Assemblee¹⁰⁹.

Nella stessa legislatura si era già verificato un altro caso eclatante di uso "spregiudicato" delle regole parlamentari, al fine di raggiungere l'obiettivo politico prefissato. Ci si riferisce al percorso parlamentare della legge elettorale per la Camera dei deputati, n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*), costellato di numerose irregolarità (o, quantomeno, "anomalie") procedurali¹¹⁰, oltre a quella che si va ora a descrivere. Anche tale provvedimento è stato segnato dalla stessa sorte di quanti sono appena stati descritti, venendo calendarizzato in Assemblea prima che fosse concluso il suo *iter* in Commissione. Nello specifico, il 19 dicembre 2014, dopo poco più di un mese dall'inizio dell'esame da parte della 1^a Commissione, la Conferenza dei capigruppo disponeva, ex art. 53 R.S., l'integrazione del progetto di legge nel programma dei lavori e, subito dopo, lo calendarizzava in Assemblea per il giorno stesso¹¹¹. In questo modo, il d.d.l. di riforma della legge elettorale approdava in Aula "senza relatore" e senza che fosse stato approvato

¹⁰⁸ Corte cost., ord. n. 149 del 2016, con note a commento di M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2016, 1107 ss.; S. CURRERI, "In memoriam" dell'art. 72, comma 1, Cost. (ordinanza n. 149/2016), in *Quad. cost.*, n. 2, 2017, 384 ss. La conclusione, secondo cui tale conflitto «non attinge al livello del conflitto tra poteri dello Stato, la cui risoluzione spetta alla Corte costituzionale», discende dalla premessa secondo cui «le vicende e i rapporti attinenti alla disciplina del procedimento legislativo "ineriscono alle funzioni primarie delle Camere" (sentenza n. 120 del 2014) e sono, per ciò stesso, coperte dall'autonomia che a queste compete e che si estrinseca non solo nella determinazione di cosa approvare, ma anche nella determinazione di quando approvare».

¹⁰⁹ Su tale pronuncia, per l'analisi di alcuni profili rilevanti in questa sede, v. *infra* in questo cap. e al cap. IV.

¹¹⁰ Per una puntuale analisi di queste, cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il logoramento del diritto parlamentare nell'approvazione della legge n. 52 del 2015 in un periodo di «grandi riforme»*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, Bologna, Il Mulino, 2016, 133 ss.; D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'"Italicum" e le sue numerose anomalie*, in *Oss. cost.*, n. 2, 2015; con specifico riferimento all'incompleto esame del d.d.l. in Commissione al Senato, rispettivamente, 142 e 20 ss.

¹¹¹ V. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 368, 19 dicembre 2014, 116. Non essendo stata raggiunta l'unanimità nella Capigruppo sul calendario dei lavori, quest'ultimo veniva discusso in Aula e approvato a maggioranza (o, più precisamente: venivano respinte tutte le proposte di modifica finalizzate a posticipare l'incardinamento della riforma elettorale).

alcun atto (salvo un o.d.g.) nel corso dell'esame in Commissione, dando l'impressione che le rapide tempistiche fossero unicamente volte al far decadere i molti emendamenti presentati, precludendo così la discussione e la votazione di tutte le proposte di modifica (incluse quelle prive di finalità ostruzionistiche)¹¹².

Un analogo precedente in tema di riforme elettorali – sull'*iter* di approvazione della legge n. 270 del 2005 (c.d. *Porcellum*) – si era verificato sempre al Senato, quando il d.d.l. era stato iscritto all'ordine del giorno prima che fosse trascorso il termine di due mesi (previsto dall'art. 44, comma 1, R.S.) e che fosse terminato l'esame in Commissione¹¹³, venendo discusso in Assemblea privo di relazione e nel testo trasmesso dalla Camera¹¹⁴.

Non sembra del tutto casuale che proprio su due leggi di riforma del sistema elettorale il percorso parlamentare abbia registrato tali irregolarità. È noto infatti che tale materia sia intrisa di un elevato tasso di politicità che la rende soggetta a tensioni tra forze politiche al momento della definizione di quella che possono essere definite le (o una parte delle) “regole del gioco”¹¹⁵. Proprio per questa ragione, dunque, sarebbe opportuno che si evitino “colpi di mano” procedurali da parte della maggioranza di turno (di colore diverso, nei casi descritti), per raggiungere accordi ampi e trasversali che necessitano di adeguati tempi di elaborazione e “decantazione”, anzitutto in sede di Commissione.

Benché con minor frequenza rispetto all'altro ramo del Parlamento, episodi del genere si sono verificati anche alla Camera, ove le disposizioni regolamentari indicano in maniera più puntuale le circostanze in cui è possibile derogare alla disciplina generale sui

¹¹² Cfr. D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'“Italicum”*, cit., 26-27, che osserva come «la velocità imposta all'*iter* non era dettata dalla necessità di una celere approvazione della legge, ma serviva esclusivamente all'obiettivo di non far discutere e votare gli emendamenti dalla Commissione. Infatti, una volta sancito il passaggio in Aula, si sospendevano i lavori per la pausa natalizia».

¹¹³ V. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XIV Legislatura, seduta n. 906, 24 novembre 2005, 7.

¹¹⁴ Si noti, tra l'altro, che già in prima lettura alla Camera, vi erano state “forzature” procedurali – connesse alla «sostanziale riscrittura dell'impianto di fondo del testo normativo originario, operato attraverso la presentazione da parte delle forze politiche di maggioranza di emendamenti integralmente sostitutivi a pochi giorni dalla data in cui il provvedimento in questione era stato calendarizzato in Assemblea» – che avevano «finito per comprimere l'oggettiva possibilità di un ulteriore approfondimento istruttorio in Commissione», come osserva P. CACOPARDO, *I profili procedurali dell'iter di approvazione della nuova legge elettorale*, cit., 1004.

¹¹⁵ Come evidenziato da L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, 25, sono note le tentazioni «irresistibili» che spingono le forze politiche di maggioranza a modificare le regole elettorali a proprio vantaggio.

tempi dell'esame in Commissione (di cui all'art. 81 R.C.), il quale può concludersi in anticipo solo (a) su accordo unanime della Conferenza dei capigruppo, (b) in casi tassativamente determinati, ovvero (c) «qualora la Commissione abbia già concluso l'esame» (art. 23, comma 5, R.C.)¹¹⁶. Nel caso che si va a esaminare, concernente l'*iter* di approvazione della legge n. 248 del 2002 (c.d. «legge Cirami» sulla disciplina della rimessione del processo penale, o – gergalmente – sul “legittimo sospetto”), le contrapposizioni politiche tra maggioranza e opposizioni sulla *ratio* ispiratrice del provvedimento, predominanti rispetto all'analisi tecnica del testo, determinavano un forte ostruzionismo delle minoranze, neutralizzato attraverso strumenti che comportano la significativa compressione di diverse prerogative parlamentari¹¹⁷.

A contribuire a siffatte tattiche antiostuzionistiche, si aggiungevano alcune discutibili decisioni, assunte in entrambi i rami del Parlamento, circa la gestione del tempo dei lavori delle Commissioni referenti. In particolare, alla Camera, attraverso il meccanismo della c.d. doppia calendarizzazione, la Conferenza dei capigruppo decideva di fissare per l'inizio della discussione in Assemblea una prima data, «ove concluso l'esame da parte delle Commissioni riunite», e una seconda data (a trenta giorni dall'inizio dei lavori) entro cui il progetto di legge sarebbe comunque stato iscritto all'o.d.g., anche qualora le Commissioni non fossero riuscite a concludere l'esame¹¹⁸. Tale soluzione, che permetteva di evitare la procedura per la dichiarazione d'urgenza (art. 69 R.C.), consentiva l'accelerazione dell'*iter* procedimentale – secondo le richieste della maggioranza – inducendo le Commissioni a concludere i lavori in tempi ristrettissimi

¹¹⁶ Cfr. C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, cit., 792 ss., la quale, ricostruendo la *ratio* di tale previsione, osserva che «la necessità di rendere flessibile la disciplina generale» è funzionale a «facilitare il raccordo Commissioni-Aula nei casi in cui il termine previsto dal regolamento non sia più necessario per garantire un efficace esame in sede referente», ma sempre a condizione che, come implicitamente deducibile, «la Commissione abbia autonomamente anticipato la conclusione dei lavori» (*ivi*, 793).

¹¹⁷ All'ostruzionismo praticato tramite il classici strumenti di “lotta” politico-parlamentare – come i richiami al regolamento, la richiesta di ampliamento del dibattito nella discussione sulle linee generali, la presentazione di numerosi emendamenti – è stato risposto con la disposizione di “sedute-fiume”, pronunciamenti di inammissibilità e improponibilità degli emendamenti o la preclusione della loro votazione, come riportano P. CACOPARDO, A. PERRONE, *Scontro e confronto parlamentare sul disegno di legge «Cirami»*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2003, spec. 2530 ss., ricostruendo analiticamente le vicende parlamentari che hanno riguardato l'*iter* al Senato del provvedimento in parola.

¹¹⁸ V. Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XIV Legislatura, seduta n. 185, 3 settembre 2002, 2. Sull'inizio dei lavori in Assemblea, che provocarono accese contestazioni da parte dei deputati di opposizione, v. Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XIV Legislatura, sedute n. 192 e 193, rispettivamente 25 e 26 settembre 2002.

(meno di venti giorni dall'inizio dell'esame) rispetto ai quelli indicati dal Regolamento (due mesi, *ex art.* 81 R.C.) e concretizzando la possibilità di "attivare" l'istituto del contingentamento dei tempi alle fasi successive alla discussione generale¹¹⁹.

Se di primo acchito detta procedura può apparire formalmente conforme al Regolamento, non potendosi «negare che l'esame in Commissione si sia effettivamente svolto e si sia concluso in modo apparentemente regolare»¹²⁰, nella sostanza si tratta di «una (almeno) deviazione dal regolamento»¹²¹ non molto diversa da quella verificata in Senato nei diversi casi sopra richiamati, dunque di una regolarità solo apparente.

Un recente caso tratto dalla legislatura attualmente in corso, in cui si è verificata un'anomala (e abnorme) scansione dei tempi dei lavori, che ha suscitato molte polemiche nel dibattito politico-parlamentare, sfociate in un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ha riguardato il procedimento di approvazione della legge di bilancio per il 2019. Come si può ricostruire dagli atti parlamentari, dal ricorso depositato da 37 senatori del gruppo parlamentare del Partito Democratico¹²² e dalla pronuncia della Corte costituzionale che ha risolto siffatto conflitto, i lavori della Commissione Bilancio del Senato si sono svolti entro un lasso di tempo estremamente breve, al fine di approvare il bilancio di previsione dello Stato entro il 31 dicembre 2018 ed evitare il ricorso al c.d. esercizio provvisorio (di cui all'art. 81, quinto comma, Cost.).

Più specificamente, per quanto rileva in questa parte della trattazione¹²³, il disegno di legge A.S. n. 981 veniva assegnato alla Commissione il 10 dicembre 2018 per l'esame in sede referente, ma, prima della conclusione di tale fase, il 20 dicembre successivo veniva iscritto all'o.d.g. dell'Aula¹²⁴, dove cominciava la discussione generale, per

¹¹⁹ Infatti, l'art. 24, comma 12, R.C., come già ricordato, consente sempre il contingentamento dei tempi dei lavori dell'Assemblea qualora «la discussione non riesca a concludersi e il progetto di legge sia iscritto in un successivo calendario».

¹²⁰ C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, cit., 795.

¹²¹ *Ivi*, 794, ove l'A. annota che «se il Presidente si fosse limitato a fissare una prima data con la clausola citata, la regola sui termini sarebbe stata rispettata in toto; fissando invece anche la data di riserva, il risultato concreto che si è realizzato è stato quello di costringere la Commissione a chiudere comunque i lavori entro il giorno prefissato».

¹²² V. l'atto di ricorso per conflitto di attribuzione, reperibile sul sito web della rivista *Consulta Online*, all'indirizzo www.giurcost.org/cronache/RicorsoLEGGEILANCIO.pdf. Sulla ricostruzione dei fatti, in dottrina, v. G. BUONOMO, M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum Quad. cost.*, 13 febbraio 2019.

¹²³ Altri profili di interesse saranno trattati *infra*.

¹²⁴ A dimostrazione dell'incompletezza dell'attività referente si ritiene utile riportare le parole del Presidente della Commissione in apertura di seduta: «Signor Presidente, i lavori della 5ª Commissione sul

passare nei due giorni seguenti alla trattazione degli articoli e alla votazione finale. A seguito poi della presentazione di un maxi-emendamento del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo 1 (unico articolo della sezione dedicata alle innovazioni legislative) del d.d.l. di bilancio, il 22 dicembre la Commissione veniva nuovamente convocata per poche ore al fine di esprimere un parere sulla copertura finanziaria (in relazione all'art. 81 Cost.), prima che su di esso venisse posta la questione di fiducia.

Di qui le doglianze dei gruppi di opposizione, dalle cui file provengono i senatori ricorrenti davanti al Giudice costituzionale che hanno lamentato la violazione dell'art. 72, primo comma, Cost., essendo «mancata la possibilità di qualunque esame da parte della Commissione»¹²⁵, a causa delle decisioni sull'organizzazione dei tempi dei lavori, tanto più trattandosi di un provvedimento obbligatoriamente sottoposto al «procedimento ordinario di approvazione di cui all'art. 72, quarto comma, Cost., che deve essere caratterizzato da una fase necessaria di esame in commissione referente»¹²⁶.

Punto di partenza della Corte è la valorizzazione delle prescrizioni costituzionali in tema di procedimento legislativo, le quali riconoscono un ruolo centrale alle Commissioni parlamentari. Esse delineano un procedimento da osservare non solo

disegno di legge di bilancio per l'anno 2019 non sono ancora conclusi. Non siamo riusciti a votare ancora gli emendamenti; abbiamo concluso ieri la fase di espressione dei pareri sugli emendamenti depositati da tutte le forze politiche e manca ancora il parere su una mole di emendamenti e subemendamenti cospicua (mi riferisco agli ultimi emendamenti depositati dal Governo e dal relatore e ai subemendamenti agli stessi). C'è veramente ancora tanto lavoro da fare, nell'ordine di diverse giornate, pertanto, ad ora, posso solo dire che i lavori non sono ultimati. Chiedo, quindi, al Presidente del Senato cosa dobbiamo fare, perché di lavoro ce n'è ancora veramente tanto». (V. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 75, 20 dicembre 2018, 5-6).

¹²⁵ Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Rit. fatto*, punto 5, in cui viene ricostruito l'oggetto del conflitto, come prospettato dai ricorrenti, i quali – nell'atto di promovimento (p. 14) – chiariscono che «non sia in discussione il contrasto con la specifica forma che il Regolamento del Senato abbia ritenuto di fare al citato “esame” in commissione; piuttosto, viene in considerazione la stessa possibilità che un qualunque “esame”, anche nel senso più minimale, riduttivo ed essenziale che a tale espressione si intenda dare, vi sia stato». Conformemente, A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019, 4, secondo cui «è evidente che non sono stati garantiti ai sensi dell'art. 72, comma 1, l'esame in Commissione Bilancio, tramite la presa di conoscenza del testo, la formazione di una posizione sul medesimo e la possibilità di manifestare pubblicamente tale posizione». Si badi che l'iniziativa dei ricorrenti – come mette in luce la Corte – «è volta non a sindacare il contenuto del disegno di legge annuale di bilancio, quanto piuttosto “a ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite con riferimento al procedimento legislativo disegnato dall'art. 72 Cost. e soprattutto, con specifico riferimento alla legge di bilancio, dall'art. 81 Cost. e dall'art. 97, comma 1, Cost.”» (*Rit. fatto*, punto 3).

¹²⁶ *Rit. fatto*, punto 5. Concetto su cui la Corte concorda, evidenziando come le particolari garanzie che circondano il procedimento di formazione della legge di bilancio sono poste «a tutela della più ampia partecipazione di tutti i soggetti politici alla loro elaborazione» (*Cons. dir.*, punto 4.1).

nominalmente, ma anche in termini sostanziali, in modo da rispettarne i principi «volti a consentire a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza, e ai singoli parlamentari che le compongono, di collaborare cognita causa alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti»¹²⁷.

Ciò posto, la Corte non nega le problematiche che nel corso dell'*iter* di approvazione della legge di bilancio hanno riguardato le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari¹²⁸, ma le valuta all'interno di un contesto in cui sostiene occorra tenere in considerazione alcune specificità di diversa natura trascurate dai ricorrenti¹²⁹. Ed è la valutazione di dette peculiarità, assommate alla “tollerante” constatazione del fatto che non «fosse stata del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale»¹³⁰, che ha infine indotto la Corte a pronunciare l'inammissibilità del conflitto, non ritenendo di trovarsi, nel caso di specie, in presenza «un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità»¹³¹.

¹²⁷ *Cons. dir.*, punto 4.1 (c.vo aggiunto). Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza?»*, in *Oss. fonti*, n. 1, 2019, 11 ss., che definisce la riaffermazione della centralità dei contenuti dell'art. 72 Cost. «uno dei principali meriti» della pronuncia in commento.

¹²⁸ «Non v'è dubbio che le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare [...]» (*Cons. dir.*, punto 4.2). Cfr. R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019, 19, che osserva come il Giudice costituzionale abbia «ritenuto di enfatizzare i profili denunciati dai ricorrenti [...], indicando che una legge approvata senza assicurare il rispetto sostanziale del confronto politico e il ruolo dei singoli parlamentari nelle sedi proprie di svolgimento del procedimento legislativo può essere illegittima in quanto antidemocratica, cioè viziata sul piano causale» (c.vo testuale).

¹²⁹ Si tratta, ad avviso della Corte, del fatto che il maxi-emendamento, volto a salvaguardare l'intesa raggiunta con la Commissione europea a seguito di una lunga e faticosa interlocuzione (prima “attenuante”), «recepiva almeno in parte i lavori parlamentari svoltisi fino a quel momento» (seconda “attenuante”) e che (terza “attenuante”) «la breve durata dell'esame e la modifica dei testi in corso d'opera, lamentate dai ricorrenti, potrebbero essere state favorite dalle nuove regole procedurali, verosimilmente dettate allo scopo di rafforzare le garanzie della copertura finanziaria delle leggi, ma foriere di effetti problematici» (*Cons. dir.*, punto 4.4). Cfr. sul punto, con accenti critici, G. MOBILIO, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019*, in *Oss. fonti*, n. 1, 2019, 8 ss.

¹³⁰ *Cons. dir.*, punto 4.5. Considerazione su cui è lecito quantomeno dubitare, essendosi svolti i lavori in Commissione – come si è visto – in una decina di giorni e su un testo in seguito interamente rimpiazzato dal maxi-emendamento governativo, che solo in parte ne “recuperava” contenuti già esaminati.

¹³¹ *Ibidem*.

Non si può negare la grande rilevanza della pronuncia, consistente nell'“apertura” alla legittimazione concessa ai singoli parlamentari a sollevare un conflitto tra poteri (e anche intra-potere), a tutela delle proprie prerogative costituzionalmente riconosciute. Tuttavia, le limitazioni oggettive che vengono individuate (il verificarsi di «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente», ossia di abusi procedurali tali da determinare «violazioni manifeste»), motivate dalle preoccupazioni, da un lato, di salvaguardare l'autonomia dell'Assemblea e, dall'altro, di evitare abusi nell'accesso alla Corte stessa che spostino in sede giurisdizionale il conflitto politico, appaiono tanto stringenti – ad avviso di chi scrive, eccessivamente – al punto da determinare l'evocato esito del giudizio. Occorrerà attendere ulteriori sviluppi al fine di poter valutare ove verrà qualitativamente individuato il discrimine per un intervento (“sanzionatorio”) nel merito da parte dello stesso Giudice costituzionale e, pertanto, quanto tale scrutinio potrà essere efficace, anche in funzione preventiva, rispetto a talune non infrequenti “piegature” delle procedure parlamentari.

4. La razionalizzazione dell'attività emendativa: limitazioni e abusi di un diritto di derivazione costituzionale

Il potere di emendamento (o, meglio, di presentare emendamenti)¹³², sebbene non sia espressamente menzionato dalla Carta costituzionale e neppure i Regolamenti ne diano una definizione concettuale¹³³, è una delle principali prerogative riconosciute al singolo parlamentare nel nostro ordinamento. Si ritiene pertanto significativo, ai fini del presente studio, verificare come esso – tra garanzie e limitazioni – sia anzitutto

¹³² Segnala la distinzione tra il potere di proporre emendamenti (di cui sono titolari i singoli parlamentari) e il potere di emendamento in senso proprio (spettante esclusivamente alle Assemblee unitariamente considerate e presupposto di un atto deliberativo), notando come spesso i due vengano confusi, E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965, 828 ss. Si consenta tuttavia, per mera comodità, di utilizzare talvolta, in questa sede, la prima espressione in vece della seconda più rigorosa.

¹³³ Cfr. S. TRAVERSA, *Il potere di emendamento e l'ordine di votazione degli emendamenti*, in *Rass. parl.*, n. 2, 2015, 511; A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. soc.*, n. 2, 1988, 203 ss., spec. 215, che evidenzia l'assenza di norme costituzionali sia «in merito alla natura giuridica del fondamento del potere, sia conseguentemente in merito alle possibili limitazioni».

disciplinato e trovi poi concreto svolgimento nella prassi delle Camere, all'insegna di molteplici esigenze politico-parlamentari.

Occorre, a tal proposito, muovere dal fondamento costituzionale che, pur nel silenzio del testo¹³⁴, si ritiene pacificamente essere presupposto e connaturato non semplicemente al procedimento legislativo¹³⁵, ma più ampiamente «al libero svolgimento della dialettica parlamentare», rappresentando un «momento di incontro e di confronto di posizioni politiche anche opposte [...], coagulando nel corso dell'esame una più ampia volontà rispetto a quella originaria che ha dato vita all'iniziativa»¹³⁶.

Siffatto potere – che taluni hanno anche definito «diritto»¹³⁷ – ha radici storiche antecedenti alla Costituzione repubblicana, comparando già nel primo Regolamento della Camera subalpina del 1848¹³⁸ ed essendo stato ampiamente esercitato durante l'epoca statutaria nonché in Assemblea costituente¹³⁹. A prescindere dalla rilevanza che si vuole attribuire all'argomento storico-empirico¹⁴⁰, una “legittimazione” maggiormente solida si può certamente ricercare in alcune disposizioni costituzionali.

Un primo fondamento si suole trovarlo nell'art. 70 Cost., a mente del quale «la

¹³⁴ All'interno della Costituzione italiana, il termine “emendamento” compare soltanto alla XVII disposizione transitoria, con riferimento alle funzioni delle Commissioni legislative dell'Assemblea costituente, come osserva G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 5*, 1994, 213 ss.

¹³⁵ Per un'ampia ricostruzione delle posizioni dottrinali, v. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in N. LUPO, E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 53 ss.; ID., *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in *Quad. reg.*, n. 1-2, 2007, 243 ss.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 66 ss. e 109 ss.

¹³⁶ Così M. TROISI, *Aspetti dell'esame degli emendamenti in Assemblea*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1992, 131, il quale ritiene che l'esercizio di tale potere può rappresentare «il superamento della semplice manifestazione di volontà, positiva o negativa, riguardo all'oggetto del decidere e quindi della volontà politica che lo esprime, fino a coinvolgere anche l'opposizione nel processo decisionale».

¹³⁷ Cfr., tra gli altri, V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1994, 157; R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, cit., 107.

¹³⁸ Come riporta S. TRAVERSA, *Il potere di emendamento*, cit., 511, l'art. 38 di tale documento recitava «Ogni membro ha diritto di fare proposizioni e di presentare emendamenti»; in epoca successiva, di «emendamenti» parlava anche l'art. 58 del testo coordinato del 1868, in cui venne trasfusa la prima riforma organica del 1963 della Camera del Regno.

¹³⁹ Cfr. G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, cit., spec. 215.

¹⁴⁰ Lo stretto legame con la tradizione parlamentare è sottolineato, ad esempio, da M. TROISI, *Aspetti dell'esame degli emendamenti in Assemblea*, cit., 132. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 110, ritiene invece che esso non possa essere sufficiente a dare fondamento costituzionale all'emendamento.

funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere». Muovendo da un'interpretazione non meramente letterale di tale disposizione, si può ricavare un significato più profondo di quanto appaia: essa, in primo luogo, attribuendo la funzione legislativa a ciascuna Camera, postula logicamente un potere di determinare il contenuto di quanto esse stesse approvano¹⁴¹; secondariamente, ponendo il requisito della “doppia conforme”, «rende chiara la possibilità che un testo sia modificato in corso di discussione»¹⁴².

Alcuni autori, inoltre, fondano il potere di proporre emendamenti nell'art. 71 Cost., valorizzando i tratti che lo accomunano a quello di iniziativa legislativa¹⁴³, benché, sotto il profilo soggettivo, non tutti i titolari di quest'ultima attribuzione abbiano “potere di emendamento” e, sotto quello logico-temporale, i due poteri si atteggiino diversamente rispetto al procedimento legislativo (in quanto uno ne è il presupposto, mentre l'altro opera una volta che questo è già stato attivato)¹⁴⁴.

Una ulteriore derivazione costituzionale può basarsi sull'art. 72, primo comma, Cost., il quale pare presupporre un potere di emendamento laddove, individuando i principi che connotano il procedimento di formazione della legge parlamentare, prescrive

¹⁴¹ Cfr. N. LUPO, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti*, cit., 244 ss., secondo cui da essa non si può trarre una pleonastica ripetizione di quanto affermato dall'art. 55 Cost., ovvero una semplice anticipazione di quanto più diffusamente disciplinato dall'art. 72 Cost. Rinvengono il fondamento dell'emendamento nell'art. 70 Cost., tra gli altri, E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, cit., 829, che afferma come «ove le Camere non potessero esercitare il potere di emendamento si avrebbe una limitazione all'esercizio della funzione legislativa che è loro affidata» da tale disposizione; A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit., 203 ss.; M. TROISI, *Aspetti dell'esame degli emendamenti in Assemblea*, cit., 131.

¹⁴² G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 115.

¹⁴³ Cfr., *ex multis*, L. PALADIN, *Emendamento*, in *Noviss. dig. it.*, vol. VI, Torino, Utet, 1960, 510, che definisce il potere di emendamento «un'esplicazione del potere di iniziativa»; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., tomo II, Padova, Cedam, 1976, 742; V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, cit., 158, che definisce «il diritto di emendamento [...] parte integrante dell'iniziativa legislativa»; A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 334, secondo cui del potere di iniziativa legislativa gli emendamenti sono «espressione in via incidentale». Viceversa, V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, IV ed., Firenze, Barbera, 1912, 161, si era spinto a far derivare l'iniziativa legislativa dal diritto di emendamento, come sua «esplicazione naturale e necessaria».

¹⁴⁴ Cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 66 ss., il quale rassegna analiticamente le differenze tra i due poteri sotto il profilo soggettivo (v. anche M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, 221), rispetto agli oneri procedurali e con riferimento regime giuridico sostanziale. Ravvisano differenze che impediscono, a loro avviso, di far derivare il potere di emendamento dall'art. 71, tra gli altri, anche G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, cit., 225 ss.; A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit., 218 ss.; soprattutto sotto il profilo logico-temporale, P.G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1968, 19.

che ogni progetto di legge (a) sia «esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa» (salvo sia stabilita – ove applicabile – la procedura in sede decentrata, *ex terzo comma del medesimo articolo*) e (b) sia approvato «articolo per articolo e con votazione finale». La prima previsione, vincolando il provvedimento ad un esame in Commissione prima di approdare in Aula, ne consente la discussione e la modifica in una «sede effettivamente decisionale e non di mera ratifica di decisioni già assunte in altra sede»¹⁴⁵. Il requisito dell'esame articolo per articolo, invece, consente a ogni parlamentare di studiare con attenzione ogni singola disposizione, su cui presentare – se ritiene – specifici emendamenti e, infine, valutare nel suo complesso l'articolo eventualmente emendato per decidere che voto esprimere su di esso¹⁴⁶.

Meno diffuso in dottrina, per quanto non privo spunti di interesse, è il reperimento di un fondamento del potere in parola negli articoli 81 e 94 Cost.¹⁴⁷.

Con riferimento alla prima disposizione, si è osservato che dai lavori preparatori della Costituente emerge con chiarezza che, nell'attribuzione alle Camere della funzione di approvare annualmente i bilanci, era implicitamente riconosciuto un potere emendativo, ricavabile *a contrariis* dal disposto dei previgenti (rispetto alla riforma costituzionale del 2012) commi terzo e quarto dell'art. 81, volti a limitare l'emendabilità del bilancio e delle leggi di spesa¹⁴⁸.

La seconda norma, invece, escludendo l'obbligo di dimissioni del Governo in caso di respingimento di una sua «proposta» da parte di una delle Camere (o anche di entrambe), ricomprenderebbe nel (generico) sostantivo citato testualmente anche gli emendamenti, che «prima di essere votati e, eventualmente, approvati, sono qualificabili,

¹⁴⁵ Così N. LUPO, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti*, cit., 246. Di diverso avviso G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 117, secondo cui tale obbligo procedurale «non sembra garantire di per sé la possibilità di modificare il testo in discussione».

¹⁴⁶ Cfr. A.A. CERVATI, *Art. 72*, cit., 128 ss.; A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit., 221 ss., il quale evidenzia come «lo scopo di questa norma è [...] finalizzato a permettere al Parlamento una scelta motivata sul mantenimento del testo base o sulla modificazione del medesimo» (*ivi*, 223); G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 117, secondo cui, se tale esame «ristretto ad alcune parti specifiche del progetto di legge [...] non presupponesse la possibilità di introdurre modifiche al testo considerato, non avrebbe alcun senso richiedere che le leggi siano approvate “articolo per articolo e con votazione finale”».

¹⁴⁷ In tal senso, N. LUPO, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti*, cit., 247 ss., il quale “aggiunge” tale ancoramento costituzionale a quello ricavato dagli artt. 70 e 72 Cost.

¹⁴⁸ *Ivi*, 248. Così anche G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, cit., 215, il quale ritiene che tale argomento valga, «*a fortiori*, in generale (e salvi casi di specie da individuare) per ogni materia sottoposta a pronuncia delle Camere».

appunto, come “proposte emendative” o “proposte di emendamenti”»¹⁴⁹.

Suggestiva infine la tesi secondo cui il potere di emendamento non vada ricercato in una sola disposizione, poggiando su due “gambe”: all’art. 71 Cost. andrebbe ricondotto il potere di proporre emendamenti, mentre l’art. 70 (o, volendo, 72) Cost. fonderebbe il potere di emendare¹⁵⁰.

Che si prediliga uno ovvero un altro orientamento, dunque che si rintracci in una o in un’altra disposizione il fondamento costituzionale del potere di emendamento, quel che più preme affermare con certezza è il radicamento di tale potere nella Costituzione e la sua consustanzialità al procedimento legislativo.

Poste tali premesse, occorre interrogarsi sulle limitazioni che il diritto di emendamento può soffrire, alla luce della tutela minima che deve essergli riconosciuta, ovvero soffre in concreto, tanto ai sensi della vigente disciplina regolamentare quanto nella prassi parlamentare.

In premessa, si chiarisca che nell’approccio alla questione è opportuno (cercare di) evitare ogni atteggiamento di incondizionato favore ovvero di aprioristica critica nei confronti di un potere che, sì, rappresenta una delle principali prerogative attribuite ad ogni parlamentare (quindi, a ragione, configurabile come diritto), ma che al contempo si presta ad abusi che ne snaturano la fondamentale funzione¹⁵¹. Infatti, se da una parte non si può negare si tratti di un imprescindibile strumento volto a consentire la partecipazione delle Camere e dei loro componenti all’esercizio della funzione legislativa, dall’altra esso è di frequente utilizzato in funzione marcatamente ostruzionistica, stanti, per un verso, l’illimitata facoltà di presentare emendamenti da parte di ciascun parlamentare e, per un altro, la compressione di spazi di intervento e di dibattito (dal contingentamento dei tempi,

¹⁴⁹ N. LUPO, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti*, cit., 247. *Contra*, G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 118, secondo cui «un simile argomento non appare convincente in quanto sembra “provare troppo”: esso infatti non si riconduce ad una funzione tipica dell’emendamento»; «sembra che l’art. 94 Cost. si riferisca piuttosto ad un principio di autonomia delle deliberazioni “ordinarie” da quelle fiduciarie».

¹⁵⁰ Cfr. A.A. CERVATI, *Art. 72*, cit., 130; A.P. TANDA, *Dizionario parlamentare*, II ed., Roma, Colombo, 1998, 107, secondo cui tale potere «riposa, oltre che sull’ampio *genus* del diritto di iniziativa, nella più specifica funzione dell’Assemblea di approvare leggi».

¹⁵¹ Tale è l’approccio alla questione di N. LUPO, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti*, cit., 257 ss., che evidenzia gli «elementi di verità» di cui sono portatrici entrambe le posizioni “estreme”. Come ammette M. TROISI, *Aspetti dell’esame degli emendamenti in Assemblea*, cit., 131, il quale muove da una posizione assai garantista sul tema, invero «l’esercizio strumentale di tale potere può impedire la decisione finale stessa».

agli strumenti per la chiusura anticipata dell'esame sia in Commissione che in Aula)¹⁵² che inducono – se non “costringono” – le opposizioni a farne tale uso¹⁵³.

In termini generali, non potrebbe ammettersi la preclusione della possibilità di presentare emendamenti rispetto alla generalità dei provvedimenti, in quanto ciò confliggerebbe con il fondamento costituzionale di tale potere poc'anzi ricostruito; tuttavia, dal testo costituzionale sembra non doversi escludere in senso assoluto la possibilità di limitare, anche fortemente, ovvero di precludere l'emendabilità di progetti di legge, seppure con esclusivo riferimento a taluni procedimenti speciali, quali quelli “di mera approvazione”¹⁵⁴. Inoltre, la Carta non esclude neppure che possano essere fissate limitazioni di carattere generale “in entrata”, ossia in sede di presentazione e ammissione (limiti di natura procedurale, formale e contenutistica), e “in uscita”, ossia in sede di votazione (quello che viene definito «contingentamento degli emendamenti»¹⁵⁵). Affinché non svuotino il nucleo essenziale del potere di emendamento e, pertanto, permangano nell'alveo della legittimità costituzionale, tali limitazioni debbono essere «introdott[e] in forma corretta ed equilibrata, in nome cioè di principi anch'essi di rango costituzionale, e individuando al tempo stesso gli opportuni pesi e contrappesi, a tutela

¹⁵² V. *supra*, come si è cercato di dar conto nei precedenti paragrafi di questo capitolo.

¹⁵³ Cfr. V. DI PORTO, E. ROSSI, *Ostruzionismo*, cit., 22 ss. sull'utilizzo del diritto di presentare emendamenti a fini ostruzionistici. Si v., a fini meramente esemplificativi, i casi “record” raggiunti dall'on. Mara Malavenda, che presentò più di 68 mila emendamenti al provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1999 (v. Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XIII Legislatura, seduta n. 437, 16 novembre 1998), e dall'on. Roberto Calderoli, che – grazie a un apposito *software* – arrivò a presentare parecchi milioni di emendamenti al d.d.l. cost. «Renzi-Boschi» (v. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 551, 24 settembre 2015).

¹⁵⁴ Cfr. N. LUPO, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti*, cit., 258 ss., spec. nt. 47, il quale definisce «atti oggetto di approvazione con legge parlamentare» quelli che vengono adottati con procedimenti che coinvolgono anche soggetti esterni al circuito Parlamento-Governo e pertanto si ritengono inemendabili (nelle parti oggetto di “accordo”), come ad esempio i trattati internazionali (cfr. F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1997, 237 ss.) e le intese con le confessioni non cattoliche (cfr. G. LONG, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica». Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna, Il Mulino, 1991, 71 ss.); discorso a parte merita il d.d.l. di bilancio, la cui emendabilità è soggetta ad alcuni significativi limiti (cfr., circa l'assetto antecedente alla riforma costituzionale del 2012, N. LUPO, *Costituzione e bilancio: l'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, Luiss University Press, 2007, 62 ss.; successivamente, C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2014, 63 ss., la quale evidenzia che la l. cost. 1/2012, abrogando il terzo comma dell'art. 81 Cost., ha sciolto – in senso negativo – il nodo sull'interpretazione della legge di bilancio come meramente formale).

¹⁵⁵ G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera*, cit., 81; analogamente, V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, 15 novembre 2008, 3.

dei poteri del Parlamento nel suo insieme e altresì dei singoli parlamentari»¹⁵⁶. Ciò dovrebbe valere non solo sul versante regolamentare, con riguardo alla fase dell'adozione e della modifica della disciplina normativa in materia di emendamenti¹⁵⁷, ma altresì al momento applicativo di tali regole. Come si vedrà a breve, tuttavia, non sempre questo avviene, provocando tensioni tra i principi costituzionali sopra evocati.

4.1. La selezione “in entrata”: il filtro di ammissibilità e i poteri presidenziali

Perché si possa parlare di emendamento (o, più correttamente, di proposta emendativa) è necessario che l'enunciato linguistico di cui si tratta possieda alcune caratteristiche di forma, che non ne impediscano l'ammissibilità e, ancora prima, la ricevibilità¹⁵⁸: a) la forma scritta¹⁵⁹; b) la sottoscrizione da parte del proponente (o dei proponenti)¹⁶⁰; c) il rispetto dei tempi richiesti¹⁶¹. Relativamente a quest'ultimo requisito,

¹⁵⁶ Così N. LUPU, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti*, cit., 260.

¹⁵⁷ V. *infra*, § 4.2, la disciplina restrittiva adottata alla Camera dei deputati con la riforma regolamentare del 1997.

¹⁵⁸ Per “ricevibilità” si intende la «possibilità che [la proposta presentata] venga presa in considerazione in quanto *ictu oculi* recante le caratteristiche minime per la sua riconduzione alla *species* “proposta emendativa”», come afferma G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 122, il quale segnala la seguente distinzione tra la categoria dei requisiti formali e quella dei requisiti contenutistici: in mancanza dei primi o, più ampiamente, in presenza di vizi di tale natura, la proposta di emendamento è ritenuta “inesistente”; diversamente, la carenza dei requisiti di contenuto dà luogo al pronunciamento di inammissibilità (o di ammissibilità solo parziale).

¹⁵⁹ Questa è espressamente richiesta dal Regolamento del Senato (art. 100, comma 3, che tuttavia dispone «di regola»), mentre alla Camera tale principio – che anteriormente alla riforma del 1971 era codificato – si può affermare con certezza abbia natura consuetudinaria (*ivi*, 128). Un emendamento può invece essere presentato in forma orale in Commissione e successivamente assumerà forma scritta, entrando a far parte del testo base (se accolto) o comunque venendo inserito nel processo verbale o nel resoconto stenografico (cfr. S. TRAVERSA, *Il potere di emendamento*, cit., 513).

¹⁶⁰ Particolare rilevanza acquista questo requisito nei casi in cui la presentazione sia riservata ad un determinato soggetto (es., Commissione e Governo se avviene oltre i termini ordinari) ovvero se per essa è richiesto un numero minimo di deputati o senatori (o un Presidente di gruppo che tanti ne rappresenta). Cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 131, che afferma come «la sottoscrizione assolve anche la funzione di impegnare la responsabilità politica del/dei proponente/i, specie in considerazione del fatto che ciascuna proposta emendativa non ha l'unico fine di contribuire alla decisione legislativa, ma essa assolve costantemente anche una di funzione di “rappresentanza” di istanze particolari (o localistiche) nel dibattito parlamentare» (*ivi*, 132).

¹⁶¹ Con riferimento a tale requisito, è opportuno accennare almeno ad una rilevante asimmetria esistente tra soggetti – segnatamente, tra Governo e Commissioni, da una parte, e singoli parlamentari e gruppi, dall'altra – nella presentazione di emendamenti in corso di seduta. Mentre al Senato ciò è consentito, oltre che ai primi due organi, anche a otto senatori (art. 100, comma 5, R.S.), alla Camera eventuali

laddove il Regolamento non fissi termini certi ma ne rimetta la determinazione al Presidente di Assemblea o di Commissione, non si ignori il delicato ruolo assunto da tale soggetto nel bilanciare le esigenze di speditezza del procedimento e la piena partecipazione ad esso di ciascun membro delle Camere, dunque la non indifferente “politicità” che le decisioni sul punto rivestono¹⁶².

Requisiti contenutistici di carattere generale, applicabili a tutti i procedimenti legislativi (a cui se ne sommano altri riguardanti i c.d. procedimenti duali), sono invece¹⁶³: a) il riferimento espresso al provvedimento su cui l’emendamento mira a intervenire (e la “posizione” in cui essere inserito)¹⁶⁴; b) l’effettiva portata modificativa (almeno minima)¹⁶⁵; c) la “non estraneità” all’oggetto della discussione¹⁶⁶; d) la formulazione in termini “non sconvenienti”¹⁶⁷; e) la “novità” rispetto a (ossia il “non contrasto” con)

subemendamenti a emendamenti di Governo e Commissioni possono essere presentati solo congiuntamente da trenta deputati, da uno o più Presidenti di gruppi di uguale consistenza numerica (art. 86, comma 5, R.C.), con il paradosso che si consente a un numero di deputati (ritenuto sufficientemente consistente) di costituirsi in gruppo “di diritto” ma ad essi (nell’ipotesi in cui il gruppo conti almeno 20 ma meno di 30 deputati) non si garantisce l’esercizio di tale potere.

¹⁶² Cfr. G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 135; C. DECARO, *L’organizzazione dei lavori e dei tempi*, cit., 165 ss., che parla di «regia presidenziale» circa tale determinazione dei tempi.

¹⁶³ La seguente elencazione si ispira alla classificazione prospettata da G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 121 ss.; simile anche quella di G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, cit., 222 ss.

¹⁶⁴ A differenza che in altri ordinamenti, nel nostro non si esclude che un singolo emendamento possa modificare più articoli o parti del progetto di legge cui si riferisce. Cfr. M. TROISI, *Aspetti dell’esame degli emendamenti in Assemblea*, cit. 134, il quale evidenzia che dall’art. 72, primo comma, Cost. si ricava logicamente il principio per cui «un emendamento non può che essere formalmente riferito ad un solo articolo, ancorché comporti come conseguenza, in caso di approvazione, la preclusione o l’assorbimento di articoli successivi». Circa il tentativo di «aggiramento del vincolo strutturale», mediante l’uso dell’avverbio “conseguentemente”, v. G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 145 ss.

¹⁶⁵ Tale requisito è ispirato a un principio di economia procedimentale e finalizzato a contenere atteggiamenti ostruzionistici esercitati mediante proposte prive di scopo autenticamente emendativo (*ivi*, 149 ss.).

¹⁶⁶ Il sindacato presidenziale su detto requisito è attività assai delicata, in quanto l’espressione “non estraneità” può concretamente assumere una pluralità di significati. Tanto è vero che, come annota S. TRAVERSA, *Il potere di emendamento*, cit., 515, sul punto «non sono rari i casi di vivaci contrasti, specie quando qualche gruppo tenga atteggiamenti ostruzionistici».

¹⁶⁷ Il termine “sconvenienza” (di cui agli artt. 89, comma 1, R.C.; 97, comma 1, R.S.) non è da intendere secondo un’accezione meramente letterale, quale sinonimo di offensività od oscenità, ma altresì nel «più preciso significato di “sconvenienza istituzionale”, ossia quando sia stata adoperata una formulazione ironica per il significato complessivo delle parole o per il contesto logico nel quale siano state inserite, tale da risultare incompatibili con “la dignità e la funzione parlamentare”» (G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 155, facendo riferimento a una dichiarazione del Presidente della Camera nella seduta del 14 novembre 1995).

precedenti deliberazioni¹⁶⁸.

Per quanto concerne il vaglio di ammissibilità degli emendamenti, sia nel testo dei Regolamenti che nelle pronunce dei Presidenti delle Camere si fa riferimento, in maniera apparentemente poco definita, ad alcune categorie nominalmente distinte (l'improponibilità, l'inammissibilità, e l'irricevibilità), benché dagli effetti spesso analoghi, che portano, in buona sostanza, ad evitare che l'emendamento sia oggetto di votazione. In particolare, sono improponibili gli emendamenti estranei all'oggetto della discussione e quelli formulati in termini sconvenienti¹⁶⁹. Sono invece inammissibili le proposte emendative che contrastano con deliberazioni già adottate nel corso della discussione sulla medesima materia¹⁷⁰ e quelle prive di reale portata modificativa. Infine, quale categoria generica con funzione residuale, si parla di irricevibilità di emendamenti «in quei particolari casi in cui disposizioni del Regolamento pongano particolari limiti d'esame»¹⁷¹.

Proprio con riferimento a tale ultima categoria, si segnala un episodio rimasto noto alle cronache e non privo di interessanti spunti che contribuiscono a definire la discrezionalità presidenziale nell'esercizio del potere di selezione "all'ingresso" degli emendamenti. Si tratta della vicenda occorsa in Senato durante la terza lettura (la seconda di tale ramo) del disegno di legge costituzionale «Renzi-Boschi». Nel ricostruire il contesto politico-parlamentare si parta da quanto accaduto in Commissione Affari

¹⁶⁸ La *ratio* della norma risponde al principio di non contraddizione applicato al procedimento legislativo, da cui deriva la preclusione di emendamenti contrastanti con deliberazioni già assunte (v. artt. 89 R.C.; 97, comma 2, R.S.). Di un'applicazione di tale fattispecie, attinente alla *navette* parlamentare, si tratterà *infra* in questo stesso paragrafo.

¹⁶⁹ Tale categoria è stata interpretata estensivamente dal Presidente del Senato che, con lettera del 13 luglio 1999, inviata a tutti i Presidenti di Commissione, ha ricompreso nella nozione «l'*incongruità* di emendamenti rispetto al contesto logico e normativo dello strumento legislativo in esame, nonché la lesività della sfera di competenza normativa riservata alle fonti del diritto» (V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 575, nt. 127).

¹⁷⁰ Anche tale potere, al Senato, è stato esercitato in maniera estensiva, «fino a riconoscere alla Presidenza – in relazione al ruolo di tutore del rispetto delle norme costituzionali – la facoltà di dichiarare improponibili emendamenti reputati in contrasto con norme costituzionali [...] o con i Trattati europei [...] o con il Concordato [...] oppure perché riferentisi ad un Capo di Stato straniero» (*ivi*, 576, nt. 130). Analogamente alla Camera il Presidente può dichiarare l'inammissibilità di emendamenti contrastanti con disposizioni costituzionali o con prerogative parlamentari, quando non vi sono margini di opinabilità (v. Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, *Res. somm.*, XIV Legislatura, 7 marzo 2002).

¹⁷¹ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 578, nt. 137, i quali portano ad esempio i progetti di legge oggetto di rinvio presidenziale, che possono essere oggetto di riesame limitatamente alla parte indicata nel messaggio motivato, ovvero quelli già approvati e trasmessi con modifiche da parte dell'altra Camera.

costituzionali, ove erano stati presentati più di 500 mila emendamenti, buona parte dei quali a firma dei senatori del gruppo Lega Nord e Autonomie. Questi non venivano tuttavia discussi né tantomeno votati, in quanto la Conferenza dei capigruppo aveva stabilito *a maggioranza* di calendarizzare il progetto in Aula prima che fossero conclusi i lavori della Commissione, malgrado la disponibilità al ritiro di buona parte di tali proposte emendative manifestata dalle opposizioni¹⁷². In Assemblea, dove il 17 settembre 2015 cominciava l'esame del d.d.l. costituzionale, venivano ripresentati molti di questi emendamenti (parecchie migliaia), a cui se ne aggiungevano molti milioni¹⁷³ – formulati grazie all'utilizzo di un apposito *software*, al dichiarato fine di “paralizzare” l'attività parlamentare – a firma dell'on. Calderoli (LN-Aut.). A tale ultimo riguardo, nella seduta del 24 settembre interveniva sui criteri di ammissibilità l'on. Russo (PD), il quale lamentava la mancanza della sottoscrizione autografa del presentatore, in quanto la presentazione era avvenuta in formato elettronico¹⁷⁴. La seduta successiva, il Presidente Grasso rigettava tale argomento, basandosi sull'art. 100, commi 3 e 4, R.S., che richiede unicamente la forma scritta, requisito sussistente anche in caso di presentazione su supporto digitale. Tuttavia, dopo averne disposto la numerazione e l'ordinamento, al fine di «rispettare [...] i tempi stabiliti dal calendario dei lavori» e di evitare di «creare un precedente che [avrebbe consentito] di bloccare i lavori parlamentari per un tempo incalcolabile» ne dichiarava l'*irricevibilità* (e non l'*inammissibilità* che «è riferita al merito»), data l'oggettiva impossibilità di «vagliare nel merito l'abnorme numero di emendamenti»¹⁷⁵.

¹⁷² Cfr. D. CASANOVA, M. PODETTA, *Il problematico iter di approvazione del disegno di legge costituzionale “Renzi-Boschi”*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Torino, Giappichelli, 2016, 31, i quali parlano espressamente di «forzatura procedurale» con cui è stato fatto «saltare completamente [...] il reale esame referente del provvedimento». Per altri casi, sempre più ricorrenti, v. *supra*, § 3. Cfr. anche le ricostruzioni di F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Lavori parlamentari 24–30 settembre 2015. “Irricevibili” i milioni di emendamenti presentati da Calderoli, restano solo quelli già presentati in Commissione (e che rispettano i limiti della “doppia conforme”)*, in *Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale, Federalismi.it*, n. 17, 2015; N. LUPO, *Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale: gli effetti della mancata revisione del diritto parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2015.

¹⁷³ Sulla cifra esatta, invero, non v'è certezza: il proponente ha parlato genericamente di «i miei milioni di emendamenti», altri senatori hanno fatto riferimento a cifre tra gli 80 e gli 85 milioni, il Presidente Grasso a 72 milioni. Comunque sia, quello è l'ordine di grandezza e assai poco significativa risulterebbe un'indagine sul numero preciso.

¹⁷⁴ V. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 511, 24 settembre 2015, 45 ss.

¹⁷⁵ V. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 512, 29 settembre

Tale episodio mette in luce il rapporto di azione e reazione tra l'exasperato esercizio (o, volendo, l'abuso) delle prerogative parlamentari in funzione ostruzionistica e l'estensione dei poteri presidenziali per porre ad esso un argine. Il descritto "estremo" lascia interrogarsi sull'eventualità di introdurre un limite quantitativo *pro capite* al numero di proposte emendative consentite, a garanzia del diritto stesso di vedere prese in considerazione – ossia esaminate e, auspicabilmente, poste in votazione – quelle di cui venga ammessa la presentazione¹⁷⁶.

Le vicende dell'*iter* della riforma costituzionale respinta in sede referendaria nel dicembre 2016, foriere di interessanti (e discusse) questioni interpretative e applicative delle regole parlamentari che hanno "stressato" le prescritte procedure¹⁷⁷, offrono un altro episodio – certamente più dibattuto in dottrina, per quanto abbia registrato una minore eco mediatica – connesso al giudizio presidenziale di ammissibilità degli emendamenti. Si tratta della fattispecie – ricavata dal requisito contenutistico sopra elencato *sub e*) – dell'inammissibilità di proposte emendative conseguenti alla *navette*, ossia sulle parti di testo su cui si è già formata la "doppia deliberazione conforme", *ex art. 70 Cost.*¹⁷⁸. La disciplina generale, nel silenzio della Costituzione circa la risoluzione dei contrasti tra le

2015, 24, ove il Presidente stesso illustra di aver tratto il criterio su cui fondare tale decisione dall'art. 55 R.S. che gli affida rilevanti compiti di programmazione e direzione dei lavori. F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Lavori parlamentari 24–30 settembre 2015*, cit., 3, osservano invece che l'irricevibilità – a differenza delle categorie dell'improponibilità e dell'inammissibilità, di cui all'art. 97 R.S. – «trova diretto fondamento nell'art. 8 dello stesso regolamento come conseguenza dei poteri presidenziali necessari al rispetto del regolamento (ivi compreso, nell'interpretazione fornita, per la parte relativa alla programmazione dei lavori concretizzata nel calendario)».

¹⁷⁶ Prospetta tale soluzione N. LUPO, *Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale*, cit., 3, secondo cui «la possibilità, per un singolo senatore, di presentare» un tale numero di emendamenti «è evidentemente, in sé, un *nonsense*». Pur riconoscendo la legittimità delle manovre ostruzionistiche, l'A. ritiene che «consentire, invece, a un singolo parlamentare [...] di farvi ricorso indiscriminato [...], quasi solo per il gusto di mettere i bastoni tra le ruote a un procedimento legislativo *in itinere*, alla cui prima lettura aveva peraltro attività concorso, in qualità di uno dei due relatori in Commissione, non sembra essere un obiettivo meritevole di tutela, per qualsivoglia ordinamento parlamentare».

¹⁷⁷ Come emerge dallo stesso titolo dell'opera collettanea curata da N. LUPO e G. PICCIRILLI, *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, cit., in cui sono analizzate le diverse "anomalie" verificatesi. In merito a un'altra di queste, segnatamente la sostituzione in Commissione dei senatori dissenzienti da parte dei gruppi parlamentari, v. *supra*, cap. II, § 4.

¹⁷⁸ L'esercizio collettivo, da parte delle due Camere, della funzione legislativa è letto da A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 338, come uno dei principi cardine del bicameralismo perfetto. Cfr. anche A. RIEZZO, *Bicameralismo e procedimento legislativo: note sulla navette*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, vol. II, Roma, Camera dei deputati, 2008, spec. 774, che parla della disciplina della *navette* come «conseguenza diretta e necessaria [...] del bicameralismo perfetto, costituendo, in definitiva, svolgimento sul piano regolamentare della stessa previsione costituzionale dell'articolo 70».

due Assemblee in sede di *iter legis*, è delineata dai Regolamenti¹⁷⁹. In applicazione del principio del *ne bis in idem* e per esigenze di economia procedimentale, viene ristretto l'oggetto della (nuova) deliberazione, comprimendo al contempo la facoltà di presentare proposte alternative e ammettendo, di conseguenza, solo gli emendamenti concernenti le modifiche apportate dall'altra Assemblea¹⁸⁰.

Si è discusso se tale disciplina debba essere applicata anche al procedimento di revisione costituzionale, in sede di prima deliberazione, in virtù del rinvio che gli artt. 97 R.C. e 121 R.S. operano alle norme relative al procedimento ordinario. Il tema è (ri)emerso al Senato con riferimento alla modifica apportata dalla Camera, nella lettura precedente, al quinto comma dell'art. 2 del d.d.l. Renzi-Boschi¹⁸¹, che prevedeva la cessazione del mandato senatoriale dei sindaci eletti dai Consigli regionali non solo alla scadenza del loro mandato amministrativo ma anche allo scioglimento del Consiglio che li aveva designati¹⁸². In seguito a tale modifica, si apriva un ampio dibattito circa la possibilità, da parte del Senato, di apportare modificazioni non solo sul comma oggetto di intervento nell'altro ramo – pacificamente ammessa dal Regolamento – ma anche sulle restanti parti dell'articolo in questione ovvero se su queste ultime si fosse già formata la “doppia conforme”¹⁸³.

¹⁷⁹ Art. 70, comma 2, R.C.: «I progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato sono riesaminati dalla Camera la quale, prima della votazione finale, delibera *soltanto sulle modificazioni apportate dal Senato e sugli emendamenti ad esse conseguenti* che fossero proposti alla Camera» (c.vo aggiunto).

Art. 104 R.S.: «Se un disegno di legge approvato dal Senato è emendato dalla Camera dei deputati, il Senato discute e delibera *soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera*, salva la votazione finale. *Nuovi emendamenti* possono essere presi in considerazione *solo se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati*» (c.vo aggiunto).

¹⁸⁰ Cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 156, il quale enuclea le due fasi in cui si svolge il vaglio di ammissibilità: nella prima viene verificato che l'emendamento insista su parti modificate dall'altra Camera, nella seconda si ricerca il “nesso di consequenzialità” tra modifica approvata e emendamento proposto.

¹⁸¹ Tale articolo riformava l'art. 57 Cost., prevedendo l'elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali e delle Province autonome tra i propri componenti e, uno per ciascuno, dai sindaci dei Comuni rientranti nel proprio territorio, oltre all'eventuale nomina presidenziale di cinque senatori a vita. Per una approfondita analisi del contenuto della riforma e delle sue potenziali implicazioni, nel caso in cui fosse entrata in vigore, v. P. COSTANZO (a cura di), *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi-Boschi* (serie: *Gli Speciali della Giurisprudenza Italiana*), Milano, Wolters Kluwer, 2016.

¹⁸² Mentre la disposizione approvata in prima lettura al Senato sanciva che «la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali *nei quali sono stati eletti*», in seguito alla modifica apportata dalla Camera la stessa recitava «la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali *dai quali sono stati eletti*» (c.vi aggiunti).

¹⁸³ In sede di indagine conoscitiva presso la Commissione Affari costituzionali del Senato sono stati

Sebbene un tema tanto delicato, quale la riforma costituzionale di una delle due massime istituzioni rappresentative di una Repubblica parlamentare, avrebbe forse suggerito una maggiore flessibilità nell'interpretazione di una norma regolamentare, a beneficio di una più approfondita riflessione, la Presidente della 1^a Commissione, dapprima, e il Presidente del Senato, in seguito, hanno adottato un'interpretazione strettamente rigorosa dell'art. 104 R.S., inducendo legittimamente a sospettare che sulla decisione possano aver pesato le esigenze di celerità imposte dal serrato cronoprogramma governativo¹⁸⁴. Pertanto, in applicazione di un criterio sostanziale, sono stati ritenuti «ammissibili solo quegli emendamenti che – oltre a intervenire sul comma modificato – agis[sero] in modo puntuale sulla portata della modifica e [fossero] compatibili con le parti sulle quali vi [era] stata una doppia deliberazione conforme da parte di entrambe le Camere»¹⁸⁵.

Tuttavia, stante l'interpretazione formale attribuita dalla Presidente di Commissione, tale conclusione in punto di ammissibilità – sempre a detta di quest'ultima – sarebbe stata diversa se si fosse raggiunto un accordo politico “ufficiale”, *nemine contradicente*, a favore della deroga del citato articolo, considerato «una norma disponibile, anche perché non direttamente attuativa delle prescrizioni costituzionali relative al procedimento legislativo [...] non incide[ndo] direttamente su aspetti essenziali del procedimento»¹⁸⁶.

Pur non risultando vincolato da tale pronuncia, il Presidente del Senato ha confermato la decisione *de qua*, dichiarando l'ammissibilità dei soli emendamenti riferiti

auditi diversi esperti, tra cui molti costituzionalisti, a cui è stato chiesto di esprimersi circa l'interpretazione da dare all'art. 104 R.S.: una lettura estensiva avrebbe consentito di intervenire su tutti gli aspetti (natura, funzioni, composizione) dell'organo oggetto di riforma, riaprendo il dibattito sulla sua modalità di elezione, su cui nella stessa maggioranza di governo non vi era consenso unanime; una lettura restrittiva, invece, avrebbe negato tutto ciò, consentendo modifiche sul solo quinto comma. Per una ricostruzione sintetica ma esaustiva delle posizioni dottrinali emerse in sede di audizioni, v. L. BARTOLUCCI, *Navette e interpretazione della “doppia conforme” nella revisione costituzionale*, in *Rass. parl.*, n. 4, 2015, spec. 907 ss., il quale rileva «alcune regolarità» emerse dalle posizioni degli auditi: «chi è per un'interpretazione restrittiva [...] è poi in linea di massima a favore dei caratteri principali della riforma costituzionale» (*ivi*, 908), mentre chi si è espresso «per un'interpretazione estensiva [...] risulta poi contrario alla riforma costituzionale, o perlomeno ritiene che questa debba essere modificata in qualcuno dei suoi punti qualificanti» (*ivi*, 909).

¹⁸⁴ Condivide invece la conclusione raggiunta dalla Presidente di Commissione N. LUPO, *Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale*, cit., 8 ss.

¹⁸⁵ Queste le dichiarazioni della Presidente Finocchiaro, come sintetizzate in Senato della Repubblica, 1^a Commissione permanente, *Res. somm.*, XVII Legislatura, seduta n. 319, 15 settembre 2015.

¹⁸⁶ *Ibidem*.

al quinto comma dell'art. 2 del d.d.l. cost. e ritenendo i restanti coperti dalla “doppia conforme”¹⁸⁷. Alla luce di tale interpretazione, tuttavia, appare dubbia l'ammissibilità dell'emendamento a firma (proprio) dell'on. Finocchiaro frutto dell'accordo interno alla maggioranza e approvato nella seduta del 2 ottobre seguente¹⁸⁸, il quale interveniva sulle modalità di elezione dei senatori, introducendo un’“indicazione” del corpo elettorale in sede di elezione del Consiglio regionale: tramite questo, infatti, venivano inserite all'interno del citato quinto comma «nuove previsioni del tutto estranee al contenuto dello stesso»¹⁸⁹.

Sempre in tema di ammissibilità degli emendamenti, occorre fare qualche cenno al particolare regime previsto per il procedimento di conversione dei decreti-legge. Nel silenzio della Costituzione circa il rapporto che deve intercorrere tra decreto-legge e legge di conversione e sui limiti di emendabilità¹⁹⁰, è l'art. 15, comma 3, della l. 400/1988 che, in attuazione dei principi implicitamente espressi dall'art. 77 Cost., fissa il carattere dell'omogeneità del decreto¹⁹¹. A tale previsione è ispirato l'art. 96-bis, comma 7, R.C., che sancisce l'ammissibilità degli emendamenti solo qualora siano «strettamente attinenti alla materia del decreto-legge» (in aggiunta alla previsione generale, di cui all'art. 89 R.C. che consente al Presidente di non ammettere emendamenti che siano «relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione»), mentre al Senato vigono sostanzialmente le stesse regole previste per la generalità dei progetti di legge¹⁹².

¹⁸⁷ Cfr. L. BARTOLUCCI, *Navette e interpretazione della “doppia conforme”*, cit., 933, che segnala che «c'è stata [...], anche in Aula, un'interpretazione formale del rispetto della “doppia conforme».

¹⁸⁸ L'accordo di compromesso, raggiunto internamente alla maggioranza, mirava in parte a recepire le istanze della minoranza del Partito Democratico, la quale valutava criticamente l'assenza di qualsivoglia indicazione da parte del corpo elettorale nell'elezione dei membri del “nuovo” Senato.

¹⁸⁹ Così D. CASANOVA, M. PODETTA, *Il problematico iter di approvazione del disegno di legge costituzionale “Renzi-Boschi”*, cit., 33, i quali propendono per l'inammissibilità dell'emendamento 2.204. Qualche perplessità è espressa anche da N. LUPO, *Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale*, cit., 10, che ritiene l'«ammissibilità dell'emendamento “di compromesso” [...] non del tutto pacifica», alla luce della posizione espressa dalla stessa Presidente di Commissione.

¹⁹⁰ La riforma costituzionale, bocciata il 4 dicembre 2016, avrebbe introdotto all'art. 77 un settimo comma (dal seguente tenore: «Nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto») volto, tra l'altro, a fornire alla Corte costituzionale un espresso parametro per sindacare l'eterogeneità di contenuti introdotti in sede di conversione.

¹⁹¹ Tale disposizione – come affermato in Corte cost., sent. n. 22 del 2012 – «pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost.» (*Cons. dir.*, punto 3.3).

¹⁹² Non sono stati inseriti requisiti più stringenti per l'ammissibilità degli emendamenti in sede di

Siffatta (problematica) divergenza regolamentare si è riflessa anche nelle differenti prassi maturate nei due rami parlamentari – più restrittiva alla Camera¹⁹³ e più “tollerante” al Senato – che producono il «paradossale effetto di emendamenti che, dichiarati inammissibili alla Camera, siano invece dichiarati ammissibili e votati presso il Senato»¹⁹⁴. In quest’ultima Assemblea, peraltro, la prassi si è sin da subito posta in contrasto anche con l’indirizzo inaugurato dalla Giunta per il Regolamento l’8 novembre 1984 – che promuoveva un’interpretazione rigorosa del criterio dell’improponibilità di emendamenti «estranei all’oggetto della discussione», di cui all’art. 97, comma 1, R.S. – e ripreso dalla circolare presidenziale del 10 gennaio 1997 sull’istruttoria legislativa nelle Commissioni¹⁹⁵.

Qualcosa è sembrato cominciare a cambiare all’inizio della scorsa legislatura, anche grazie a «una serie di pronunce significative della Corte costituzionale che, seppur con alcune incertezze, hanno contribuito a definire la latitudine, e i conseguenti limiti, del potere emendativo del Parlamento»¹⁹⁶. Un primo segnale proveniente dal Senato riguarda la predisposizione da parte della 1^a Commissione di linee guida sulla qualità della legislazione, che mostrano una particolare attenzione all’attività d’esame degli emendamenti nei procedimenti di conversione, esercitata dalla Commissione stessa in sede consultiva con riferimento al criterio dell’omogeneità dei decreti-legge¹⁹⁷. In un secondo momento è intervenuta una comunicazione del Presidente del Senato ai Presidenti di Commissione con cui si richiede di effettuare un più rigoroso controllo di coerenza contenutistica del testo del decreto, riservandosi, «nel corso della successiva

conversione di decreti-legge neppure con l’ultima recente riforma del Regolamento del Senato, che sul tema si è limitata ad attribuire all’Assemblea la valutazione della sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza (art. 78, comma 3, R.S.) e ad introdurre alcune altre previsioni di portata minore.

¹⁹³ Qui, a differenza che nell’altro ramo, dal 1997 è istituito il Comitato per la legislazione che, tra le sue attribuzioni, annovera quella di rendere pareri sul rigoroso rispetto dei requisiti fissati dalla l. 400/1988, ex art. 96-bis R.C. V. sul punto L. LORELLO, *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, Edizioni Università di Macerata, 2006, 149 ss.

¹⁹⁴ Così L. DI STEFANO, *La decretazione d'urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, 8.

¹⁹⁵ Cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 201. Su tale circolare, v. *supra*, § 3, spec. nt. 87. Per una ricognizione di casi in cui la prassi del Senato si è discostata dall’indirizzo tracciato dalla Giunta, cfr. R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, cit., 145 ss., spec. nt. 194 e 201.

¹⁹⁶ G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura*, cit., 31, che si riferisce in particolare alle sentenze n. 22 del 2012, n. 32 del 2014, n. 154 del 2015, n. 94 del 2016.

¹⁹⁷ V. Senato della Repubblica, 1^a Commissione permanente, *Res. somm.*, seduta n. 26, 9 luglio 2013.

discussione in Assemblea, [di] dichiarare improponibili, per estraneità alla materia, emendamenti di qualunque provenienza, anche se presentati dai relatori o dal Governo o già approvati dalla Commissione»¹⁹⁸.

Sembra tuttavia trattarsi di poco più che un fuoco di paglia, in quanto la prassi dei decreti “*omnibus*” – nati tali o così diventati in seguito all’inserimento di emendamenti materialmente eterogenei – non è in realtà cessata e prosegue tuttora. Un recente esempio su tutti è costituito dal decreto-legge n. 34 del 2019 (c.d. decreto Crescita), inizialmente concernente misure fiscali, incentivi agli investimenti, misure per il lavoro e per la tutela del *made in Italy*, a cui sono state aggiunte in sede di conversione, tra le altre, disposizioni attinenti al risanamento dei comuni in condizioni di grave indebitamento (c.d. Salva Roma) e al finanziamento del servizio di informazione erogato da Radio Radicale¹⁹⁹. Tale *modus operandi* istituisce e sfrutta di fatto una “corsia preferenziale” per l’approvazione di norme cui la maggioranza governativa tiene in particolar modo, sebbene si ponga in contrasto sia con la *ratio* sottesa alle regole parlamentari del caso, sia con i principi costituzionali che fondano la “specialità” di tale procedimento.

La Corte costituzionale, dal canto suo, a partire dalla sentenza n. 22 del 2012, ha cominciato a porre alcuni paletti, affermando la necessaria omogeneità contenutistica e la coerenza finalistica delle modifiche introdotte in sede di conversione rispetto al testo del decreto, pena «la violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost., [...] per l’uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-

¹⁹⁸ V. *Decreti-legge, Grasso scrive ai Presidenti delle Commissioni. In caso di mancata collaborazione saranno dichiarati improponibili tutti gli emendamenti aggiuntivi di nuovi commi o nuovi articoli*, in Senato della Repubblica, *Comunicati stampa*, XVII Legislatura, 28 dicembre 2013, reperibile in www.senato.it. Cfr., a tal riguardo, P. RAMETTA, *I decreti-legge nella XVII legislatura: il superamento della legislazione della crisi?*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2018, 7, che constata come il Presidente abbia successivamente tenuto fede a quanto “promesso” (o, meglio, “minacciato”), respingendo molti emendamenti presentati nell’ambito del procedimento di conversione del d.l. 151/2013 (c.d. «Milleproroghe bis»).

¹⁹⁹ Cfr. F. GIULIMONDI, *Decreti-legge fra realtà e finzione: un ultimo caso. Il convertito decreto “Crescita”*, in *Amm. cont. St. enti pubbl.*, 2 luglio 2019, reperibile in www.contabilita-pubblica.it, che osserva come il Parlamento «spesso ha utilizzato il disegno di legge di conversione come “cavallo di Troia” per insinuarsi in sede emendativa fra le sue pieghe e inserirvi modifiche, anche completamente estranee al testo originario» (*ivi*, 11-12). Cfr. anche R. AMATO, *Il Dl crescita dei salvataggi: dal salva Roma al salva banche*, in www.repubblica.it, 18 giugno 2019, che sintetizzando i contenuti del decreto come convertito afferma che «gli emendamenti della Camera lo hanno trasformato in una legge omnibus, non più orientato verso investimenti e sviluppo ma diretto a risolvere una serie di situazioni urgenti e ad avviare alcune miniriforme».

legge»²⁰⁰. Sulla scia di tale pronuncia, il Giudice costituzionale ha seguito a dichiarare illegittime le c.d. norme “intruse”, ossia le disposizioni introdotte in fase di conversione «per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impugnate»²⁰¹ e a censurare «la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei»²⁰².

In sintesi, si è avuto modo di osservare come il filtro di ammissibilità degli emendamenti, nella laconicità del dato regolamentare, si fondi per molti versi sulla giurisprudenza parlamentare, ossia sulla stratificazione delle pronunce presidenziali. Il Presidente di Assemblea, infatti, è il vero *dominus* dell’ammissibilità delle proposte emendative²⁰³, in un contesto normativo in cui i Regolamenti non tipizzano le cause di inammissibilità degli emendamenti, rimettendo la decisione, *case by case*, alla sua

²⁰⁰ Corte cost., sent. n. 22 del 2012, *Cons. dir.*, punto 4.2, ove si afferma altresì che «l’esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all’oggetto e alle finalità del testo originario [...], imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale» tra i due strumenti normativi, stabilendo che «l’innesto nell’iter di conversione dell’ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale» ma a patto di non spezzare tale legame. Già con la sent. n. 171 del 2007 – e poi con la n. 128 del 2008 – la Corte aveva cominciato ad assumere una ferma posizione nello scrutinio dei presupposti costituzionali di necessità e urgenza del d.l., censurando però soltanto l’«evidente estraneità [della norma impugnata] rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita» (*Cons. dir.*, punto 6) e sancendo l’inidoneità della legge di conversione a sanare i vizi del decreto (*Cons. dir.*, punto 5).

²⁰¹ Corte cost., sent. n. 32 del 2014, *Cons. dir.*, punto 4, con cui sono state espunte dall’ordinamento disposizioni su reati in tema di stupefacenti, aggiunte dalla legge di conversione, n. 49 del 2006, al decreto-legge n. 272 del 2005, concernente la «proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie».

²⁰² Corte cost., sent. n. 154 del 2015, *Cons. dir.*, punto 5.3, che precisa come «il Governo – stabilendo il contenuto del decreto-legge – sia nelle condizioni di circoscrivere, sia pure indirettamente, i confini del potere emendativo parlamentare» (*Cons. dir.*, punto 5.5).

²⁰³ Cfr. A. SCIORTINO, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2002, 123 ss.; G. ROMANO, *I presidenti delle Camere: vecchi miti, nuove certezze ed un’ipotesi di futuro*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Il Filangieri. Quaderno 2007*, Napoli, Jovene, 2008, 311 ss. Alla Camera (ma non al Senato, dove le pronunce presidenziali sul punto sono “inappellabili”), il Presidente potrebbe anche decidere di rimettere la decisione finale all’Assemblea, qualora lo ritenga opportuno, se il proponente di un emendamento dichiarato inammissibile lo richiama (art. 41, comma 1, R.C.), ovvero nell’ambito della conversione di decreti-legge (art. 96-bis, comma 7). Tuttavia, per prassi, questa facoltà non è stata – saggiamente – quasi mai esercitata, salvo casi del tutto episodici (cfr., Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, seduta n. 325, 18 giugno 2003, 82 ss., con segnalazione di P. GAMBALE, *Il Presidente della Camera può rimettere all’Assemblea la decisione sull’ammissibilità di emendamenti?*, in *Amm. in camm.*, 16 marzo 2004, per un caso in cui l’emendamento *de quo* incideva sulla figura del Presidente stesso), onde evitare di “politicizzare” la decisione, affidandola a una deliberazione a maggioranza.

prudente valutazione. Ciò comporta un ruolo arbitrale di cui questi sono investiti particolarmente delicato, talune volte svolto sulla scorta di criteri oggettivi difficilmente contestabili e secondo coerenza interpretativa, con l'esclusivo obiettivo del "buon funzionamento" dei lavori assembleari, mentre talaltre residuano fondati dubbi in ordine al fatto che la decisione – sia essa "restrittiva" o "lassista" – sia influenzata da contingenti esigenze politiche. Come si è visto, infatti, a fronte di pronunce presidenziali piuttosto (se non eccessivamente) rigorose, ve ne sono state altre – specie con riferimento al procedimento di conversione dei decreti-legge – che hanno portato alla votazione di emendamenti che meritavano di essere stoppati "in entrata".

4.2. La selezione "in uscita": la scissione tra diritto di proposta e potere di voto degli emendamenti

Una volta ammesse le proposte emendative presentate, queste dovrebbero – per logica – essere esaminate, discusse e votate. Non sempre tuttavia ciò accade, anzitutto per ragioni banalmente materiali: non esistendo – come già segnalato – una limitazione quantitativa al diritto di emendamento riconosciuto a ciascun parlamentare, non di rado²⁰⁴ le Camere si trovano ad avere a che fare con una grande mole di proposte avanzate, anche (e talvolta in primo luogo) per ragioni ostruzionistiche²⁰⁵.

I Regolamenti (in particolare quello della Camera) prevedono pertanto strumenti di «razionalizzazione delle votazioni»²⁰⁶, ossia di "scrematura" degli emendamenti da porre effettivamente in votazione, perseguita sia tramite alcune tecniche di voto – in applicazione, anche in combinazione tra loro, di apposite previsioni regolamentari – sia

²⁰⁴ Le dimensioni del fenomeno dipendono, però, dalla rilevanza politica del provvedimento in esame e al "valore" ad esso attribuito tanto dalla maggioranza quanto dalle opposizioni, tra cui si consuma una "lotta parlamentare" combattuta tramite tutti gli strumenti regolamentari a disposizione.

²⁰⁵ Sull'utilizzo "esasperato" del potere di emendamento in funzione ostruzionistica, stanti i sempre più ridotti "spazi" di dibattito, cfr. *supra*, § 4, spec. nt. 153.

²⁰⁶ L'espressione si deve a C. RIZZUTO, *Strumenti per la razionalizzazione delle deliberazioni della Camera dei deputati sugli emendamenti*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2001, 659 ss., secondo cui la essa asseconda «lo spirito del Regolamento, che considera la chiarezza delle deliberazioni e il buon andamento dei lavori obiettivo fondamentale del procedimento e criterio di esercizio dei poteri attribuiti al Presidente della Camera [...], evitando che l'uso distorto [degli strumenti regolamentari] conduca ad una limitazione del confronto politico e ad una paralisi decisionale del Parlamento».

facendo diffusa applicazione (ma solo alla Camera²⁰⁷) dell'istituto della c.d. segnalazione degli emendamenti stessi da parte dei gruppi.

Tali strumenti selettivi non si ritengono tuttavia finalizzati unicamente a contrastare l'ostruzionismo parlamentare, soprattutto quando questo inizia a diventare "ingestibile", ma altresì a soddisfare ulteriori esigenze procedurali che hanno rilevanti risvolti sulla qualità dei lavori e del prodotto normativo. Si tratterebbe delle esigenze (a) di eliminare le ripetizioni tra emendamenti che non presentano reali differenze (tra loro o con il provvedimento cui si riferiscono) nel contenuto testuale o nelle finalità ispiratrici, in ottemperanza al principio del *ne bis in idem*; (b) di individuare gli indirizzi e la volontà normativa, tentando di ricondurre a unità una pluralità di emendamenti; (c) di garantire un'efficace gestione dei tempi parlamentari di decisione, in attuazione tanto del calendario dei lavori quanto della volontà dell'intero organo rappresentativo²⁰⁸.

Significative, a tale riguardo, sono le riforme del Regolamento della Camera del 1997. Esse, nel ricercare una maggiore efficienza funzionale dei lavori parlamentari, hanno impresso un'accelerazione dei processi organizzativi e decisionali che rischiano di sacrificare le (contrapposte, ma altrettanto meritevoli di tutela) esigenze di confronto politico – per loro natura bisognevoli di tempi di ponderazione "nemici" della rapidità deliberativa – e il fondamentale contributo che questo può materialmente fornire ai provvedimenti in discussione²⁰⁹. Il prodotto di tale riforma è la sostanziale «dissociazione tra il diritto alla presentazione di emendamenti [...] e il diritto a che l'Assemblea si esprima con un voto su ciascun emendamento presentato»²¹⁰, in deroga al «principio secondo cui tutte le proposte emendative devono essere poste in votazione»²¹¹. Ma già in

²⁰⁷ Invero, al Senato, pur non essendo previsto dal Regolamento, tale istituto è stato introdotto in via di prassi nella 5^a Commissione (Bilancio), «con modalità parzialmente diverse ma con i medesimi risultati, a partire dal 2001», come osserva C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, 123, nt. 12.

²⁰⁸ C. RIZZUTO, *Strumenti per la razionalizzazione delle deliberazioni*, cit., 661-662.

²⁰⁹ In tal senso, cfr. M. MANETTI, *Riforme istituzionali: qualche riflessione di metodo*, in *Giur. cost.*, 1998, 413 ss. Di diverso avviso, A. MANUNTA, *Evoluzione dell'istituto del contingentamento dei tempi*, cit., 209, il quale ritiene che tale assetto, che definisce più puntualmente lo svolgimento della dialettica parlamentare, attribuisca maggiore qualificazione al ruolo delle minoranze.

²¹⁰ N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea*, cit., 138; ID., *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti*, cit., 259, nt. 48, che evidenzia come il secondo di tali diritti, tradizionalmente, si faceva discendere direttamente dal primo.

²¹¹ S. TRAVERSA, *Il procedimento di formazione delle leggi*, in ID. (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni*, Napoli, Jovene, 2006, 544.

precedenza (e ancora oggi al Senato) aveva preso piede nelle due Assemblee l'uso di tecniche selettive di votazione sviluppatesi nella prassi parlamentare, talvolta dotate di deboli referenti regolamentari.

Nel ricostruire il quadro normativo, per passare poi descrivere alcune “degenerazioni” affermatesi nella prassi (o che si trovano, *in nuce*, in alcuni recenti precedenti), si assumano quale punto di partenza gli articoli 102, comma 2, R.S. e 87, comma 3, R.C., che disciplinano l'ordine delle deliberazioni, classificando gli emendamenti in base all'effetto “innovativo” sul provvedimento cui si riferiscono e attribuendo priorità a quelli che più si discostano dal testo originario. Tale metodo, di derivazione benthamiana²¹², consente alle Assemblee di esprimersi secondo criteri razionali e “imparziali” sul complesso delle proposte emendative ammesse al voto, garantendo altresì l’“eguaglianza” tra le proposte e, pertanto, tra i loro presentatori²¹³.

Tuttavia, se applicato rigidamente, esso può generare problemi nella “gestione” di quella ingente mole di emendamenti cui si accennava, rischiando di portare alla paralisi dei lavori parlamentari. Onde evitare ciò, sono stati predisposti strumenti procedurali volti a ridurre il numero di deliberazioni, tramite «una interpretazione particolarmente estensiva delle norme regolamentari che attribuiscono al Presidente la possibilità di modificare l'ordine delle votazioni al fine di garantirne la chiarezza [...] e, più in generale, ad una estremizzazione delle norme che gli affidano la direzione dei lavori dell'Assemblea e la competenza a stabilire “l'ordine delle votazioni”»²¹⁴.

L'utilizzo di tali strumenti, anche in questa fase, è affidato alle valutazioni discrezionali e di opportunità del Presidente di Assemblea, il quale giudica la sussistenza dei presupposti applicativi, secondo alcuni criteri, tra cui: 1) la quantità e la qualità delle proposte emendative presentate; 2) i comportamenti e le strategie parlamentari dei gruppi in Aula; 3) l'urgenza legata ai provvedimenti in esame, in relazione all'attuazione del calendario dei lavori e alle priorità segnalate dal Governo e stabilite dalla Conferenza dei

²¹² G. BENTHAM, *La tattica parlamentare*, Torino, Tipografia di A. Pavesio, 1848, ora in A. BRUNIALTI (a cura di), *Biblioteca di scienze politiche. Scelta collezione delle più importanti opere moderne italiane e straniere di Scienze politiche*, vol. IV, tomo II, Torino, 1888, 808 ss.

²¹³ Cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 238.

²¹⁴ *Ivi*, 239, ove l'A. fa riferimento, riguardo alla prima categoria di disposizioni, agli artt. 102, comma 4, R.S. e 85, comma 8, ultimo periodo, R.C. (che ritroveremo nel descrivere alcune tecniche di votazione), mentre rispetto alla seconda, agli artt. 8 R.C. e R.S. Lo stesso A. precisa poi che in alcuni casi si è arrivati a codificare alcuni metodi di votazione, mentre in altri «una certa forzatura del dato regolamentare» ha dato vita a una prassi che non è stata, in seguito, trasposta per iscritto (*ivi*, 240).

capigruppo²¹⁵.

Un prima modalità di votazione selettiva²¹⁶ è quella prevista dall'art. 85, comma 8, primo e secondo periodo, R.C.²¹⁷, secondo cui, in caso di emendamenti (o subemendamenti) che si differenziano tra loro solo per variazione a scalare di cifre o di dati o, ancora, di espressioni graduate, il Presidente può mettere in votazione prima la proposta che più si allontana dal testo del progetto e poi – in deroga all'ordinario metodo sopra descritto e secondo il suo apprezzamento discrezionale – alcuni emendamenti intermedi, sino ad arrivare a quello che più si avvicina al testo stesso, dichiarando assorbiti quelli “saltati”. In caso di approvazione di un emendamento intermedio della serie, occorrerà votare tutti quelli compresi tra questo e l'ultimo respinto, per individuare l'effettiva volontà normativa dell'Assemblea. Al Senato, dove non vige un'analogha disposizione regolamentare, tale tecnica (nel gergo sia parlamentare che giornalistico denominata “canguro”²¹⁸) si è affermata in via di prassi, trovando fondamento – secondo quanto dichiarato dal Presidente di Assemblea nella seduta della Giunta per il Regolamento del 17 luglio 1996 – nell'art. 102, comma 4, R.S., «in analogia con quanto stabilisce l'art. 85 del Regolamento della Camera dei deputati»²¹⁹.

Non riconducibile linguisticamente alla tipologia testé descritta, ma ad essa

²¹⁵ Cfr., circa l'individuazione di tali criteri, C. RIZZUTO, *Strumenti per la razionalizzazione delle deliberazioni*, cit., 665. Il Presidente può tuttavia anche rifiutarsi di accogliere le proposte di ricorso a votazioni selettive, qualora ritenga non sussistano le condizioni per procedervi, come è accaduto, ad es., su questioni di rilevanza etica, religiosa o morale – in mancanza di trasversale accordo in Assemblea – nei casi segnalati dall'A. (*ivi*, 712, nt. 18 e 19).

²¹⁶ Nella ricostruzione delle tipologie di votazioni selettive che segue nel testo, si fa riferimento alla classificazione proposta da C. RIZZUTO, *ivi*, 664 ss., e ripresa da G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 338 ss.

²¹⁷ Comma introdotto nel Regolamento della Camera con la riforma del 14 novembre 1981, a seguito dell'intenso ostruzionismo messo in atto dal gruppo radicale sulle modifiche dell'art. 39 R.C. (sulla durata degli interventi in sede di discussione). Cfr. S. TRAVERSA, *Il potere di emendamento*, cit., 515 e 517.

²¹⁸ Come riporta C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., 61, nt. 36, tale tecnica di selezione degli emendamenti «nacque alla Camera dei Comuni britannica, per far fronte all'ostruzionismo irlandese, nell'Ottocento e, comportando il “salto” di numerosi emendamenti, venne battezzata per l'appunto *kangaroo*». Tale dizione, tuttavia, è stata nel tempo adoperata – segnala criticamente G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 240 – per «indicare qualsiasi procedura che prescindendo dalla votazione di tutte le proposte presentate».

²¹⁹ V. Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, *Res. somm.*, XIII Legislatura, seduta n. 4, 17 luglio 1996. Tale presa di posizione – pare significativo evidenziarlo – derivava dall'esigenza di convertire in legge un decreto-legge entro il termine di cui all'art. 77 Cost.

L'art. 102, comma 4, R.S., dispone: «Il Presidente ha facoltà di modificare l'ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia o della chiarezza delle votazioni stesse».

accomunata dalle intenzioni ostruzionistiche dei proponenti, è la presentazione di un cospicuo numero di emendamenti caratterizzati da una parte normativa comune e una parte differente per ciascuno di essi (ma che non consiste in variazioni “a scalare” di cifre o dati). A tale pratica alla Camera, in assenza di un espresso riferimento testuale, si è fatto fronte tramite «una interpretazione particolarmente innovatrice del dettato regolamentare»²²⁰, basata sul combinato disposto degli artt. 85, comma 8 (riguardo le votazioni di “serie a scalare”), 87, comma 4, e 89 del Regolamento²²¹. Essa dà luogo a «deliberazioni normative parziali» (o «votazioni per principi testuali»)²²², aventi per oggetto la parte comune di emendamenti “omogenei”, da cui deriva – in caso di rigetto – la preclusione delle restanti proposte emendative che contengono tale parte (le quali, nei rarissimi casi approvazione, saranno invece messe in votazione).

Benché nel Regolamento del Senato disposizioni analoghe a quelle menzionate non esistano, tale metodo di votazione si è ugualmente affermato nella prassi, rinvenendo il fondamento normativo – come per le votazioni delle “serie a scalare” – nell’art. 102, comma 4²²³. Ciò è avvenuto anche nel corso dell’*iter* di approvazione del disegno di legge

²²⁰ G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 244.

²²¹ Art. 87, comma 4, R.C.: «Quando il testo da mettere ai voti contenga più disposizioni o si riferisca a più argomenti o sia comunque suscettibile di essere distinto in più parti aventi ciascuna un proprio significato logico e un valore normativo, può essere richiesta la votazione per parti separate».

Art. 89 R.C.: «Il Presidente ha facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di [...] emendamenti o articoli aggiuntivi che [...] siano preclusi da precedenti deliberazioni, e può rifiutarsi di metterli in votazione [...]»

²²² La prima denominazione è di P. NUOLI, *Deliberazioni normative parziali (in tema di votazione di emendamenti)*, in *Boll. inf. cost. parl.*, n. 1-3, 1993, 151 ss., mentre la seconda di C. RIZZUTO, *Strumenti per la razionalizzazione delle deliberazioni*, cit., 672. Tali AA. all'interno di tale categoria distinguono poi due specie, a seconda che la “parte comune” consista in una «espressione normativa in sé compiuta» («deliberazioni parziali a integrazione eventuale») ovvero in una «espressione normativa in sé non definita» («deliberazioni parziali a integrazione necessaria»). Mentre nel primo caso l'effetto della votazione è analogo a quella “per parti separate” (di cui all’art. 87, comma 4, R.C.), ossia – in caso di approvazione – si ha l'immediata modifica testuale nel senso indicato dalla “parte comune”, procedendo poi alla votazione delle restanti parti degli emendamenti “omogenei”, nel secondo l'accoglimento della “parte comune” non determina automaticamente la modifica del testo del progetto di legge, la quale sarà definita soltanto in seguito all'approvazione dei restanti emendamenti della “serie” (potendo anche accadere che questi siano tutti respinti). Cfr. anche G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 244 ss.

²²³ V. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. somm.*, XIV Legislatura, seduta n. 438, 14 luglio 2003, XI, in cui è riportato quanto affermato dal Presidente di turno Dini: «la prassi instaurata nella precedente legislatura e seguita nella corrente, si pone in votazione la parte comune di emendamenti tra loro anche molto diversi nelle restanti parti, con la conseguente preclusione dei successivi emendamenti». Per un'applicazione massiva della tecnica delle “deliberazioni normative parziali” sul d.d.l. di autorizzazione alla ratifica del trattato di cooperazione con la Libia (segnalata da V. DI CIOLO, L. CIAURRO,

di revisione costituzionale «Renzi-Boschi», in prima lettura, in un contesto politico assai teso tra i diversi schieramenti: da una parte, la maggioranza parlamentare – su pressione del Governo – aveva imposto un serrato calendario dei lavori, dall'altra le opposizioni avevano messo in campo un marcato ostruzionismo, tramite la presentazione di numerosi emendamenti, parte dei quali era tuttavia genuinamente volta a modificare il merito del contenuto della riforma.

In presenza di siffatte condizioni, per far fronte all'elevato volume di proposte emendative, il Presidente del Senato preannunciava l'intenzione di utilizzare «tutto quello che la tecnica della prassi parlamentare riserva, cioè accorgimenti quali il canguro, il taglio e la separazione di parti separate»²²⁴, spiegando che per «applicazione della cosiddetta tecnica del canguro» si doveva (impropriamente) intendere la «votazione delle parti comuni degli emendamenti con conseguente effetto preclusivo sugli emendamenti successivi in caso di reiezione»²²⁵. In tal modo si procedeva nella seduta del 29 luglio, in cui venivano indette numerose votazioni – in applicazione del descritto metodo – sulle proposte emendative presentate, provocando così la preclusione di molte altre con esse incompatibili (si conta che, a fronte della votazione di 13 emendamenti, ne sono stati preclusi in tale seduta altri 1.437)²²⁶. Tuttavia, in seguito alle accese proteste delle opposizioni, il Presidente Grasso convocava la Giunta per il Regolamento che, a maggioranza, approvava il parere da lui stesso proposto, volto a confermare l'indirizzo espresso dalla Giunta nel 1996²²⁷. A giustificazione di un utilizzo tanto penetrante di uno

Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, cit., 553, nt. 55), v. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVI Legislatura, seduta n. 140, 3 febbraio 2009.

²²⁴ V. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 289, 23 luglio 2014, 16.

²²⁵ *Ivi*, 9. Sulla (diffusa) imprecisione di tale utilizzo, v. le considerazioni di G. PICCIRILLI, *supra*, nt. 218.

²²⁶ V. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 294, 29 luglio 2014. Il dato è riportato da F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Lavori parlamentari 24-30 luglio. Salta l'accordo sul rinvio del voto finale a settembre, si procede alle votazioni con il "canguro"*, in *Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale*, *Federalismi.it*, n. 15, 2014, i quali segnalano che tale seduta seguiva al fallimento dei tentativi di mediazione tra maggioranza e opposizione circa il rinvio del voto finale a dopo la pausa estiva.

²²⁷ «La Giunta per il Regolamento, in conformità dei precedenti e della prassi consolidata, a seguito della pronuncia della Giunta per il Regolamento del 17 luglio 1996, conferma che è facoltà della Presidenza, alla luce del combinato disposto degli articoli 100, comma 8 e 102, comma 4, del Regolamento, avvalersi della cosiddetta regola del canguro, anche per l'esame dei disegni di legge costituzionale» (Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, *Res. somm.*, XVII Legislatura, seduta n. 16, 30 luglio 2014). Di tale parere veniva a stretto giro informata l'Assemblea (v. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*,

strumento di razionalizzazione delle votazioni, venivano adottate enfaticamente «condizioni di emergenza e necessità politica» e «la sussistenza di una situazione urgente [...] valutata dalla Conferenza dei Capigruppo con una decisione a maggioranza, che rappresenta il dato politico di cui la Presidenza non può non tenere conto»²²⁸.

Da segnalare è l'argomento avanzato da alcuni senatori in Giunta, in riferimento alla prassi inaugurata dal parere adottato sotto la Presidenza Mancino e confermata nella presente occasione: nel precedente richiamato veniva analogicamente fatto riferimento all'art. 85 R.C. per fondare (o, quantomeno, come argomento *ad adiuvandum*) l'applicazione del “canguro”; tuttavia, l'art. 85-*bis* R.C. esclude l'applicazione del predetto articolo – nella parte in cui consente al Presidente di modificare l'ordine delle votazioni – durante l'esame dei progetti di legge costituzionale. Di tutta risposta, il Presidente Grasso affermava che «l'analogia con il Regolamento della Camera dei deputati possa esserci soltanto sotto il profilo del metodo» e, dunque, le evocate «clausole di salvaguardia [...] non siano automaticamente applicabili al Senato»²²⁹, richiamando i due precedenti verificatisi nel 2002 e nel 2004 (sotto la Presidenza Pera), nel corso dell'esame dei d.d.l. costituzionali, rispettivamente, sulla c.d. *devolution* e sulla revisione della Parte II della Costituzione²³⁰. Nelle stesse dichiarazioni del Presidente emerge dunque come erano pressanti ragioni politiche a fare da sfondo – e, sembrerebbe, a conferire fondamento (o a contribuire) – alla decisione di procedere ad applicare una tecnica di votazione non prevista dal Regolamento di quella stessa Assemblea, anche di fronte ad argomenti non privi di rilevanza giuridica²³¹.

XVII Legislatura, seduta n. 295, 30 luglio 2014, 19-20). Curioso, inoltre, il fatto che la richiesta presidenziale di un “avallo” da parte della Giunta sia avvenuta successivamente all'applicazione del principio oggetto del parere, già cominciata – come si è segnalato – nella seduta del giorno precedente.

²²⁸ V. Giunta per il Regolamento, *Res. somm.*, ult. cit.

²²⁹ Così, riportando la posizione della Presidenza, C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., 65.

²³⁰ Cfr. F. MUSILLI, *Gli emendamenti premissivi nel procedimento legislativo*, in *Oss. cost.*, n. 2, 2017, 14, la quale osserva acutamente che, peraltro, tali decisioni del Presidente Pera «non risultano sostenute da alcun parere della giunta per il regolamento», non potendo pertanto contribuire a “rafforzare” le posizioni in esse espresse.

²³¹ Critica rispetto agli argomenti avanzati dalla Presidenza è F. MUSILLI, *Gli emendamenti premissivi nel procedimento legislativo*, cit., 14, che richiama la posizione di M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, 308 ss., secondo cui «il potere del Presidente di Assemblea di creare regole *ad hoc*, e di selezionare all'uopo precedenti più o meno confacenti, non è in grado di ancorarsi a presupposti solidi. Al riguardo non vale addurre che questo potere deriva dalla responsabilità, attribuitagli dal regolamento, non solo di assicurare l'osservanza delle norme vigenti, ma anche di garantire il buon andamento dei lavori. A stretto rigore, infatti, quest'ultimo riguarda l'ordine delle sedute e la protezione da ingerenze esterne

Proseguendo la rassegna dei metodi selettivi di deliberazione, una tipologia analoga a quella appena trattata è la votazione per «principi non testuali» (o «votazion[e] di indirizzo»)²³², tramite cui viene individuata una unica (o comune) finalità tra una serie di emendamenti, i quali vengono tutti preclusi in caso di respingimento del (comune) principio messo in votazione. Tale tecnica, espressamente menzionata – seppur non disciplinata – dall’art. 85-*bis* R.C., «ampia la possibilità di interpretazione del Presidente di Assemblea al momento della posizione in votazione degli emendamenti, tanto da poter prescindere addirittura dal contenuto formale delle singole proposte, per indagarne invece il dispositivo sostanziale»²³³.

Venendo infine alle votazioni riassuntive, menzionate come le precedenti dalla predetta disposizione regolamentare, esse rappresentano «lo strumento più drastico di selezione delle votazioni»²³⁴, attraverso cui – ai sensi dell’art. 85, comma 8, ultimo periodo, R.C. – si attua un’inversione dell’ordine logico-razionale delle deliberazioni. L’effetto provocato dalla sottoposizione al voto dell’Assemblea di una parte di testo del progetto in esame²³⁵ (individuato dal Presidente), con cui si “riassumono”, appunto, tutte le votazioni sugli emendamenti riferiti a tale partizione, è quella di considerare precluse o assorbite tutte le proposte di modifica (emendamenti o subemendamenti) riferite a quest’ultima, che saranno messe al voto soltanto in caso di esito negativo della votazione riassuntiva. La differenza rispetto alle votazioni di principio – che determinano unicamente una razionalizzazione del procedimento deliberativo e per procedere alle quali si deve necessariamente prendere in esame il contenuto degli emendamenti proposti – consiste nella sostanziale “negazione” del diritto di emendamento, ponendo

all’Assemblea, e non include un potere quasi-normativo qual è quello che oggi si continua a praticare».

²³² Così le definisce C. RIZZUTO, *Strumenti per la razionalizzazione delle deliberazioni*, cit., 683, che le riconduce al caso di «principi non riconducibili ad una parte di testo comune a tutti gli emendamenti della serie».

²³³ Così G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 247, che – nel 2008 – segnala come, nelle ultime legislature dallo stesso considerate, si è fatto sempre meno ricorso a tale tecnica di votazione sino a non farne più uso a partire dalla XIV. Sembra che tali considerazioni continuino a valere nella odierna prassi.

²³⁴ C. RIZZUTO, *Strumenti per la razionalizzazione delle deliberazioni*, cit., 690, che, a tal riguardo, osserva come tali vigorosi effetti ne abbiano suggerito – quantomeno prima della riforma regolamentare del 1997 che, come si vedrà, ha introdotto alcune limitazioni garantistiche – una prudente e limitata applicazione.

²³⁵ Si può trattare del testo di un articolo (o di una parte di esso), da votare con “precedenza” rispetto alle proposte di modifica dello stesso, ovvero di un emendamento (o di un articolo aggiuntivo) da votare con “precedenza” rispetto ai subemendamenti ad esso riferiti (*ivi*, 691 ss.).

l'Assemblea davanti all'alternativa tra il progetto di legge (come elaborato, generalmente, dalla Commissione referente) e le proposte di modifica ad esso²³⁶.

Mentre al Senato, in assenza di un espresso "aggancio" normativo, tale modalità di votazione è meno diffusa, alla Camera questa è diventata «strumento ordinario al fine di semplificare e razionalizzare le votazioni»²³⁷, in seguito alla riforma regolamentare del 1997, che ha introdotto l'istituto della "segnalazione" degli emendamenti, ad oggi applicato in via sistematica a tutti i progetti di legge esaminati in Assemblea.

L'introduzione nel regolamento della Camera del sopracitato istituto fa parte di una "coppia" di previsioni normative volte a limitare il ricorso ai (o, meglio, gli effetti dei) due metodi, da ultimo esaminati, di drastica riduzione degli emendamenti presentati, in funzione di «apparente garanzia» a favore di ciascun gruppo, a cui viene assicurata la votazione di una determinata quota di proposte emendative²³⁸.

La prima limitazione – prevista al comma 4 dell'art. 85-*bis* R.C. – consiste nell'esclusione della possibilità di ricorrere a votazioni riassuntive o per principi (di cui all'art. 85, comma 8, R.C.) per i progetti di legge costituzionale e per quelli «riguardanti questioni di eccezionale rilevanza politica sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione» (di cui all'art. 24, comma 12, secondo periodo, R.C.). Tale previsione garantista, specie in riferimento alla seconda delle categorie elencate, non ha tuttavia trovato fortuna – nonostante la genericità della formulazione (o, anzi, proprio in forza di questa) – neppure nei casi pacificamente riconducibili ad essa, rimanendo pressoché del tutto disapplicata nella prassi²³⁹.

²³⁶ Cfr., in questo senso, A. MENÈ, *Ammissibilità ed ordine di votazione degli emendamenti tra ostruzionismo, integrazione normativa e qualità delle leggi*, in S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, Giuffrè, 1998, 237, che denomina tale tecnica «mantenimento del testo». L'A. ravvisa in questo metodo un confronto tra chi ha interesse all'approvazione del testo così come è formulato e chi invece ne vuole la modifica, ossia, in buona sostanza, tra maggioranza e opposizione.

²³⁷ C. RIZZUTO, *Strumenti per la razionalizzazione delle deliberazioni*, cit., 691, che osserva come le votazioni riassuntive hanno perso quel «carattere eccezionale» che invece rivestivano in precedenza, in un'inversione di ruoli rispetto alle votazioni di principio.

²³⁸ Così N. LUPO, *Il potente strumento del "contingentamento dei tempi"*, cit., 619; ID., *Il procedimento legislativo in Assemblea*, cit., 139.

²³⁹ Cfr. a tal proposito N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi*, cit., 43, che ne registra «la mancata applicazione, nonostante numerose richieste formulate in tal senso dai gruppi di opposizione», a causa dell'interpretazione «assai restrittiva della norma». G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 250, segnala, ad esempio, il diffuso ricorso alle votazioni di cui all'art. 85, comma 8, R.C. durante il procedimento di approvazione della legge elettorale del 2005 (il c.d. *Porcellum*), non sussumendo la materia oggetto di trattazione né sotto le «questioni di eccezionale rilevanza politica», né sotto quelle «riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione»: è

La seconda limitazione alla potestà presidenziale²⁴⁰ di ricorrere a dette votazioni selettive è rappresentato dal menzionato istituto della “segnalazione” degli emendamenti, consistente nel diritto di ciascun gruppo di indicare un numero di proposte emendative presentate dai propri componenti (nella misura di un decimo della consistenza del gruppo stesso, in media, per ciascun articolo) da porre senz’altro in votazione (art. 85-*bis*, comma 1). Il *quantum* è raddoppiato per la conversione dei decreti-legge, con riferimento sia agli articoli del progetto, sia a quelli del decreto (comma 2). Inoltre, a questa “soglia minima” garantita dalla norma, il Presidente può derogare *in melius*, innalzando la quantità di emendamenti che i gruppi possono segnalare (come si può dedurre implicitamente)²⁴¹, ovvero ne può ammettere altri, «dei quali riconosca la rilevanza», presentati da deputati dissenzianti rispetto al proprio gruppo (comma 3)²⁴².

Rispetto a tale disciplina, alcuni brevi rilievi critici possono essere svolti anche in considerazione della prassi che si è sviluppata a partire dalla sua introduzione. In primo luogo, si può notare come la norma escluda dal prescritto regime di “segnalazione” gli emendamenti presentati dalla Commissione e dal Governo, creando – soprattutto a beneficio di quest’ultimo, che già si trova in posizione di forza – un’evidente disparità tra soggetti, in particolare a danno dei gruppi di minoranza.

In secondo luogo, se è vero che l’istituto «non incide sul diritto di ciascun deputato a presentare emendamenti e a vederli discussi [...] ma solo sulla sottoposizione prioritaria di tali emendamenti al voto»²⁴³, non si può negare che la prassi sia pacificamente orientata alla votazione dei *soli* emendamenti segnalati, anche in assenza di un forte ostruzionismo da parte delle opposizioni, arrivando persino a mettere in discussione la stessa esistenza

evidente come, non solo latamente, la legislazione elettorale sarebbe potuta (*rectius*: dovuta) rientrare tanto nella prima categoria, non esistendo probabilmente materia più politicamente sensibile e rilevante di questa, quanto nella seconda, trattandosi appunto delle modalità di traduzione in seggi dei voti espressi dal corpo elettorale, in attuazione del diritto sancito all’art. 48 Cost.

²⁴⁰ G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 251, parla espressamente di un «vero e proprio “contrappeso” alle prerogative presidenziali», al fine di contenere l’«estremizzazione del ruolo della Presidenza di indirizzare il procedimento di votazione».

²⁴¹ Qualche limitato uso di tale prerogativa presidenziale è stato fatto in occasione di progetti di legge composti da “maxi-articoli”, che «producono evidentemente l’effetto di limitare drasticamente il numero di emendamenti che possono essere segnalati da ciascun gruppo», come annota N. LUPO, *Il potente strumento del “contingentamento dei tempi”*, cit., 621.

²⁴² Sottolinea il ruolo di «garante anche delle minoranze interne ai gruppi», spettante al Presidente di Assemblea, C. TUCCIARELLI, *La funzione di garanzia del Presidente della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1998, 586.

²⁴³ Così C. RIZZUTO, *Strumenti per la razionalizzazione delle deliberazioni*, cit., 698.

di un effettivo diritto – almeno nella sostanza – di proporre modifiche ai provvedimenti in discussione²⁴⁴. Ciò ha determinato la trasformazione di uno strumento (teoricamente) di garanzia in un “cavallo di Troia” funzionale alla generalizzazione dell’utilizzo delle votazioni riassuntive, «come il sistema “normale” di approvazione dei progetti di legge»²⁴⁵, in quanto la richiesta di “segnalazione” può essere avanzata soltanto in caso di applicazione delle tecniche deliberative di cui all’art. 85, comma 8, R.C.

In terzo luogo, se il potere presidenziale di cui al comma 3 dell’art. 85-*bis* tutela il diritto di ciascun deputato di dissentire dal proprio gruppo presentando emendamenti che, qualora ritenuti rilevanti, possono essere comunque ammessi “in deroga”, la pressoché nulla applicazione di tale disposizione rischia di portare a un «completo schiacciamento dei singoli parlamentari» da parte dei gruppi²⁴⁶, a cui è attribuito un relevantissimo potere di incidere non solo sulla programmazione dei lavori, ma altresì sullo svolgimento delle deliberazioni²⁴⁷.

A ben vedere, dunque, l’introduzione di tale previsione, più che porsi a protezione del diritto di ogni gruppo di vedere votati almeno una parte (auspicabilmente quella politicamente più significativa²⁴⁸) degli emendamenti – e, mediatamente, del diritto di

²⁴⁴ In questo senso G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 253 ss., spec. 257-258, il quale, ritenendo che tale granitica prassi (sulla cui “sistematicità” cfr. anche N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi*, cit., 38, nt. 15) «riduc[a] la presentazione di una proposta emendativa ad una sorta di “proposta della proposta”», si spinge a prospettare l’incostituzionalità «almeno nelle sue versioni più radicali [...] poiché sembrerebbe incidere in maniera pregiudizievole sull’esercizio del libero mandato parlamentare». *Contra*, E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007, 48, che auspicano, a fini antiostuzionistici, di introdurre l’obbligo in capo ai gruppi parlamentari «di selezionare gli elementi ritenuti più importanti».

²⁴⁵ Così sempre G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 253, il quale parla di «eterogenesi dei fini delle norme in parola», criticando il fatto che tramite questa tipologia di deliberazioni – a differenza che quelle per parti comuni o per principi – l’Assemblea non possa pronunciarsi «neanche in senso implicito sulle restanti proposte emendative» (*ivi*, 255).

²⁴⁶ *Ivi*, 252.

²⁴⁷ *Ivi*, 255. L’A. osserva che in tal caso – a differenza che in molti altri istituti (sui quali v., *ivi*, nt. 92) – non è stato «parificato al gruppo parlamentare il concorso occasionale di un certo numero di deputati», previsione che invero “attenuerebbe” quello che appare come un ritorno a «un orientamento “gruppo-centrico” (o “gruppo-cocratico”) che era ben presente a seguito della revisione del 1971, ma che era stato progressivamente abbandonato con il passare del tempo» (*ivi*, 256).

²⁴⁸ G. RIVOCCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, 51, ritiene che tale previsione possa indurre i gruppi a «ritirare gli emendamenti meramente formali o quelli presentati a fini ostruzionistici per concentrarsi, viceversa, sugli emendamenti “di sostanza”, frutto di una scelta di fondo sui punti particolarmente significativi dei rispettivi programmi legislativi».

ciascun parlamentare a presentarli – bilanciando l’interesse di partecipare alla formazione della decisione e quello di raggiungerne effettivamente una, risponde a una logica di favore nei confronti della seconda di queste due esigenze. Ciò emerge con tutta evidenza osservando la prassi, che è univocamente orientata a un utilizzo sistematico della combinazione tra votazioni riassuntive e segnalazione degli emendamenti; tendenza che poteva essere intuata già all’indomani della novellazione regolamentare, alla luce degli evocati principi ispiratori di tale riforma.

5. Tecniche di annullamento del potere (altrui) di emendamento

Effetti preclusivi ancor più radicali rispetto a quelli caratterizzanti le tecniche di razionalizzazione delle votazioni poc’anzi analizzate sono prodotti da alcuni strumenti emendativi che originano dalla prassi e che vengono utilizzati – in misura più o meno significativa – nel diritto parlamentare. Pur presentandosi con caratteri formali e strutturali differenti, gli emendamenti premissivi (per come sono stati utilizzati in tempi recenti) e i maxi-emendamenti sono accomunati dall’effetto di far “decadere” (in termini tecnici: precludere) la quasi totalità delle proposte emendative con essi “concorrenti”, arrivando a pregiudicare del tutto il potere di emendamento riconosciuto ad ogni parlamentare. Se ne prendano in esame, distintamente per ciascuno, i profili giuridici rilevanti e se ne analizzino gli effetti (anche politici), sulla scorta della prassi applicativa.

5.1. L’uso strumentale degli emendamenti premissivi

I c.d. emendamenti «premissivi» (o «premittivi») presentano i caratteri giuridico-formali degli emendamenti aggiuntivi, distinguendosi da questi ultimi in quanto vanno a collocarsi anteriormente (anziché successivamente) alla parte di testo cui si riferiscono – cioè generalmente prima dell’art. 1 del progetto di legge – “premettendo”, appunto, ad essa una determinata disposizione (un articolo, un comma, un enunciato)²⁴⁹. Connotati da

²⁴⁹ Cfr. G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 237; L. CIAURRO, *L’emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in *Oss. cost.*, n. 1, 2015, spec. 3-4;

una natura e una valenza del tutto peculiare, essi vengono votati – secondo il consueto criterio logico-sistematico – prima delle modifiche (o soppressioni) aventi ad oggetto le partizioni di testo successive, dunque prima dell’articolo a cui si riferiscono²⁵⁰.

Venendo alla sostanza, la loro funzione risiede nell’ esporre o illustrare «i principi generali della materia» oggetto del provvedimento, ovvero «la definizione delle nozioni contenute nel testo», o ancora «il richiamo ai pertinenti articoli della Costituzione» o l’indicazione di altri riferimenti normativi o giurisprudenziali²⁵¹. Tramite un emendamento premissivo avente tali contenuti, il presentatore mira a introdurre in apertura di un determinato testo una o più disposizioni, perlopiù di principio, che si pongono in evidente contrasto con il restante articolato: ne consegue «il rigetto o l’insabbiamento» del progetto (o di quella parte di provvedimento), in ragione del contrasto che verrebbe a crearsi con le successive disposizioni in seguito alla sua approvazione²⁵². Detto istituto sembra dunque configurarsi come uno strumento a disposizione in primo luogo delle opposizioni e comunque di coloro che vogliono affossare uno specifico provvedimento²⁵³, diversamente da come è stato invece utilizzato in alcuni recenti casi che saranno presi in esame.

I Regolamenti parlamentari non menzionano – né tantomeno disciplinano – gli emendamenti premissivi, che secondo una consolidata prassi sono comunque ritenuti ammissibili e, in quanto ricompresi tra quelli aggiuntivi, votati con priorità rispetto a tutti

ID., *L’emendamento premissivo omnibus: fra (in)ammissibilità formale ed (in)opportunità procedurale*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2015, 307 ss., spec. 311-314 (a quest’ultimo contributo, tra i due dell’A., ci si riferirà d’ora in avanti); in tempi meno recenti, E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, cit., 829, che, denominandoli inizialmente «emendamenti totali o controprogetti», li definisce «veri e propri atti di iniziativa legislativa concorrenti per la stessa materia al disegno di legge cui si oppongono», per poi precisare che, a dispetto del nome comunemente attribuito, «non possono considerarsi emendamenti poiché l’emendamento attua una modifica, cioè un cambiamento parziale della proposta contenuta nel disegno di legge, e va coordinato con le altre sue parti, mentre essi si pongono come controprogetti ossia come atti che tendono ad attuare una contraria disciplina legislativa».

²⁵⁰ Cfr., tra gli altri, R. DICKMANN, *L’organizzazione del processo legislativo*, cit., 130, nt. 152.

²⁵¹ L’elencazione delle potenziali funzioni, meramente esemplificativa e non tipizzata, è ripresa (comprese le citazioni testuali) da quella proposta da L. CIAURRO, *L’emendamento premissivo omnibus*, cit., 318.

²⁵² E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, cit., 830.

²⁵³ V. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVI Legislatura, seduta n. 178, 24 marzo 2009, per un precedente – segnalato da L. CIAURRO, *L’emendamento premissivo omnibus*, cit., 312, nt. 18 – in cui furono presentati con finalità ostruzionistiche 1609 emendamenti premissivi all’art. 1 del d.d.l. sul c.d. “fine vita”, esaminati e poi respinti grazie all’effetto preclusivo derivante dalla c.d. tecnica del canguro.

gli altri (inclusi quelli soppressivi)²⁵⁴. Un loro fondamento positivo si può rintracciare nella circolare contenente «regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi», emanata nel 1986 dai Presidenti delle Camere e dal Presidente del Consiglio dei ministri e aggiornata nel 2001²⁵⁵.

Nella giurisprudenza parlamentare un loro riconoscimento si trova in uno *speech* del Presidente della Camera nel corso di una seduta della XII legislatura, il quale, nell'affrontare una problematica discendente dalla posizione della questione di fiducia su un emendamento governativo interamente sostitutivo di una pluralità di articoli (in presenza di alcuni emendamenti premissivi che erano stati presentati), riepilogava i caratteri di tale tipologia di proposte emendative e richiamava l'esigenza di una riflessione sulle questioni procedurali legate alle incertezze interpretative e applicative ad essi sottese²⁵⁶. Pur non risultando alcun successivo approfondimento, la prassi delle due Assemblee si è da allora attestata su quanto ricordato in detta sede²⁵⁷.

Prendendo in esame un primo caso applicativo, la peculiarità dell'emendamento n. 01.103 (c.d. emendamento Esposito, dal nome del senatore proponente, esponente del Partito Democratico), presentato al Senato nel corso dell'esame del progetto di riforma elettorale poi approvata nel 2015 (l. n. 52/2015, il c.d. *Italicum*) proprio grazie a tale espediente, risiede nel suo contenuto, costituito da una sintesi di tutti gli elementi essenziali che la legge avrebbe dovuto contenere. Il suo obiettivo, in buona sostanza, non era quello di premettere indicazioni di principio o riferimenti normativi di sorta, ma piuttosto quello di prefigurare i contenuti di dettaglio dell'accordo extra-parlamentare raggiunto tra le forze politiche della maggioranza sulle *technicalities* del sistema elettorale che si intendeva adottare²⁵⁸, andando a modificare profondamente la versione

²⁵⁴ Cfr. L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus*, cit., 323.

²⁵⁵ Pubblicata in G.U. 29 maggio 1986, n. 123, suppl. ord. Sull'aggiornamento del 2001, v. *supra*, § 3, nt. 87. Il testo di quest'ultima versione, con riferimento alla numerazione e alla rubricazione degli articoli aggiuntivi, riporta altresì: «articoli aggiuntivi che debbano essere collocati prima dell'articolo 1 di un atto legislativo previgente o dell'articolo unico non recante la numerazione cardinale sono contrassegnati con i numeri «01», «02», «03», eccetera».

²⁵⁶ V. Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XII Legislatura, seduta n. 216, 13 luglio 1995, 13101, in cui la Presidente Pivetti osservava che tali emendamenti premissivi «presentano una loro specificità recando il più delle volte – come nel caso in esame – norme aventi un loro contenuto autonomo rispetto all'articolo cui – per prassi – fanno formale riferimento; essi in realtà mirano a premettere determinate disposizioni all'intero testo della legge, precisando sovente, in via generale, i caratteri e le finalità del provvedimento nel suo complesso».

²⁵⁷ Cfr. L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus*, cit., 313 ss., spec. nt. 24.

²⁵⁸ In esso venivano sintetizzate le caratteristiche inerenti, tra cui: la modalità di attribuzione del

approvata alla Camera (e rimasta tale anche dopo l'esame in Commissione referente al Senato)²⁵⁹.

In punto di ammissibilità, si è discusso se tale emendamento avesse tutti i requisiti per superare il vaglio presidenziale, visti i potenziali (se non reali) effetti scaturenti su tutto l'articolato cui andava a "premettersi". Tra i diversi argomenti prospettati, di particolare rilievo è quello che poggia sull'inammissibilità degli emendamenti privi di «reale portata modificativa» (art. 100, comma 8, R.S.), ossia di natura precettiva, quale sarebbe stato l'emendamento Esposito²⁶⁰. Nonostante, per la sua formulazione, fosse privo di contenuto direttamente modificativo o abrogativo²⁶¹, esso presentava un «evidente carattere (sin troppo) normativo, contenendo enunciati linguistici [...] immediatamente efficaci nell'*iter* legislativo»²⁶². A rigore, la valenza normativa – pur sussistente – era solo "parziale", in quanto per raggiungere gli obiettivi fissati dall'articolo premissivo occorreva fossero approvati altri emendamenti che, in conformità con i contenuti dallo stesso indicati, ne dessero attuazione dispositiva, adeguandovi il testo del progetto di legge²⁶³. In tal modo, quindi, la sua introduzione avrebbe, da una parte, ostato all'approvazione di emendamenti con contenuto difforme – che sarebbero decaduti per preclusione – e, dall'altra, "vincolato" le successive deliberazioni a conformarsi alle sue

numero di seggi, la clausola di sbarramento, la soglia per l'accesso al premio di maggioranza, l'eventualità del turno di ballottaggio, il numero e la natura di circoscrizioni e collegi, il metodo di elezione dei capilista, indicazioni circa la parità di genere, il conferimento di deleghe al governo per l'attuazione della legge. Criticamente, circa l'eterogeneità del contenuto dell'emendamento, E. GIANFRANCESCO, *Il logoramento del diritto parlamentare nell'approvazione della legge n. 52 del 2015*, cit., 145.

²⁵⁹ Cfr. G. PICCIRILLI, *Tutto in un voto (premissivo)! La fissazione dei principi dell'Italicum nel suo esame presso il Senato*, in *Forum Quad. cost.*, 30 gennaio 2015, 1, che a tal proposito parla di «non pochi tratti di innovatività dei contenuti dell'emendamento rispetto al testo approvato in prima lettura dalla Camera», menzionando anche un'ulteriore anomalia procedurale, ossia la mancata conclusione dei lavori della Commissione prima dell'approdo del d.d.l. in Aula (su cui v. *supra*, § 3).

²⁶⁰ V. l'intervento dell'on. Lo Moro (PD) in Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 380, 20 gennaio 2015, 27. Di questa opinione, in dottrina, M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2015, [11]; M. VOLPI, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2015, [4], secondo cui quello in questione «non era un emendamento in quanto non modificava nessun articolo né aveva natura precettiva».

²⁶¹ Diversamente, ad esempio, da altri due emendamenti (n. 01.101 e n. 01.102), presentati dagli onn. Gotor e a. (riconducibili alla minoranza interna al PD), i quali enunciavano puntualmente anche gli effetti emendativi apportati, in caso di approvazione, agli articoli successivi. Anch'essi ritenuti ammissibili, venivano votati e respinti prima dell'emendamento Esposito.

²⁶² L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus*, cit., 318, il quale contesta la tesi per cui si sarebbe trattato di una «mera dichiarazione di intenti» priva di valenza precettiva.

²⁶³ *Ivi*, 317.

indicazioni, pena l'interruzione del procedimento²⁶⁴.

La questione maggiormente problematica, sotto il profilo dell'ammissibilità, riguarda invece – secondo un'altra lettura²⁶⁵ – la compatibilità di uno strumento così congegnato con la disposizione costituzionale che prevede la votazione di una legge «articolo per articolo» (art. 72, primo comma, Cost.), elusa dalla prefigurazione dell'intero contenuto del provvedimento in un solo emendamento. Ciò a maggior ragione deve valere nel caso di specie, con riferimento alla materia trattata, coperta dalla garantistica previsione costituzionale della riserva di Assemblea²⁶⁶.

Prima che venisse messo al voto, è stato chiesto da parte dell'on. Calderoli (LN-Aut.) di poter presentare all'emendamento in questione subemendamenti in corso di seduta, con l'evidente fine di contenerne la portata preclusiva. Sebbene l'art. 100, comma 5, R.S. lo consenta espressamente, la Presidenza – con quella che appare nient'altro che una “forzatura” regolamentare – si è espressa in senso contrario alla richiesta, pur giudicata legittima, a causa della “desuetudine” di detta disposizione²⁶⁷. E l'Assemblea,

²⁶⁴ Come affermato enfaticamente il Presidente di turno Calderoli, se non fosse stato approvato un emendamento che, recependo il contenuto dell'articolo premissivo approvato, andava a modificare un articolo successivo, si sarebbe determinata l'«esplosione dell'intera legge elettorale», per incompatibilità tra le “premesse”, ossia il contenuto fissato dal primo, e il restante articolato (v. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 383, 23 gennaio 2015, 13). Più propriamente, se si fosse verificato un caso del genere, L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus*, cit., 327 ss., osserva che le alternative praticabili sarebbero state l'accantonamento e il rinvio in Commissione degli articoli interessati, ovvero – ancor più opportunamente – il rinvio alla stessa dell'intero disegno di legge. Per quest'ultima soluzione, ritenuta preferibile all'«*extrema ratio*» del rinvio presidenziale *ex art. 74 Cost.*, cfr. anche E. GIANFRANCESCO, *Il logoramento del diritto parlamentare nell'approvazione della legge n. 52 del 2015*, cit., 149.

²⁶⁵ Così riporta L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus*, cit., 318, il quale tuttavia conclude per la sua ammissibilità, ritenendo che l'emendamento «oltrepass[i] seppur a raso le “strette”» disegnate dalla citata norma costituzionale (*ivi*, 322).

²⁶⁶ Cfr. A. FALCONE, *La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super-emendamento premissivo e il voto “bloccato” alla proposta di legge*, in *Oss. cost.*, n. 2, 2015, 13 ss., che evoca l'art. 72, quarto comma, Cost., il quale imporrebbe viepiù un rigoroso rispetto della prescrizione di cui al primo comma del medesimo articolo. *Contra*, G. PICCIRILLI, *Tutto in un voto (premissivo)!*, cit., 3 ss., che, sotto tale profilo, non rileva elementi ostativi all'ammissibilità dell'emendamento, il quale a suo dire si collocherebbe «sul delicatissimo crinale tra ciò che il regolamento non vieta e ciò che la prassi parlamentare registr[a] come possibile, ancorché non troppo frequente» (*ivi*, 5).

²⁶⁷ Il Presidente si limitava ad evocare come argomento il fatto che l'art. 100, comma 5, R.S., non venisse applicato da quattro legislature (v. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 380, 20 gennaio 2015, 43). Cfr., con riguardo a tale decisione, S. BARGIACCHI, *Chi di emendamento ferisce di subemendamento non perisce. I subemendamenti presentati in corso di seduta al Senato, morte di un comma del regolamento?*, in *Forum Quad. cost.*, 28 dicembre 2015, [5], il quale ritiene che l'eventuale statuizione in ordine alla desuetudine di una norma «dovrebbe almeno passare attraverso un parere della giunta per il regolamento, adottato con un'amplia condivisione di tutte le forze

chiamata ad assumere la decisione finale, deliberando sul punto (ai sensi dell'art. 92, comma 3, R.S.), ne pronunciava la reiezione. Analogamente, a differenza di quanto sarebbe stato opportuno, veniva successivamente rigettata anche la richiesta – avanzata dall'on. Candiani (LN-Aut.) – di porre in votazione l'emendamento per parti separate²⁶⁸.

Si procedeva così, nella seduta del 21 gennaio 2015, alla votazione e alla conseguente approvazione dell'emendamento n. 01.103, con priorità rispetto a tutti gli altri, moltissimi dei quali risultavano dunque automaticamente preclusi per incompatibilità²⁶⁹. Nelle sedute successive il testo del progetto, in tal modo “blindato”, veniva modificato in coerenza con le indicazioni sintetizzate nell'articolo premissivo, grazie all'approvazione di alcuni emendamenti “rimasti in piedi”²⁷⁰.

Tramite tale espediente procedurale la maggioranza ha dunque potuto portare agevolmente a casa il risultato prefissato, anche a costo di sacrificare la dialettica parlamentare e il potenziale contributo al procedimento legislativo di ciascun deputato (non solo di opposizione, siccome divergenze sul punto vi erano anche all'interno della

politiche», onde evitare che in seguito si verifichi l'ipotesi contraria, ossia l'improvvisa “resurrezione” della disposizione da parte della maggioranza, a proprio vantaggio; F. MUSILLI, *Gli emendamenti premissivi nel procedimento legislativo*, cit., 8, che sottolinea criticamente (e opportunamente) «l'elevato tasso di politicità che pervade la conduzione dei lavori d'assemblea, in cui anche norme regolamentari mai effettivamente modificate o abrogate possono tuttavia essere disapplicate, in conformità all'obiettivo che deve essere raggiunto».

²⁶⁸ V. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 381, 21 gennaio 2015, 67 ss. Come afferma E. GIANFRANCESCO, *Il logoramento del diritto parlamentare nell'approvazione della legge n. 52 del 2015*, cit., 147, «una votazione per parti separate si sarebbe dovuta ritenere sistematicamente doverosa, cercando di orientare in senso costituzionalmente conforme l'incerto quadro normativo regolamentare». G. PICCIRILLI, *Tutto in un voto (premissivo)!*, cit., 5, osserva che alla Camera «la evidente natura composita del testo avrebbe sicuramente condotto» a tale modalità di votazione.

²⁶⁹ Non v'è concordia sul numero esatto degli emendamenti preclusi: fonti giornalistiche e alcuni autori hanno parlato di più di 35 mila su 47-48 mila (L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus*, cit., 322; A. FALCONE, *La riforma elettorale alla prova del voto in Senato*, cit., 10), altri di 1.874 (G. PICCIRILLI, *Tutto in un voto (premissivo)!*, cit., 1, nt. 1, sulla base di un esame dell'allegato A al resoconto della seduta del 21 gennaio 2015).

²⁷⁰ Di “blindatura” del contenuto del progetto, mediante «una votazione anticipata e preliminare», parla L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus*, cit., 326, che, pur non rilevandone vizi giuridico-procedurali, sostiene si sia agito tramite «una specie di “ricatto contenutistico”, ancora una volta a disposizione della maggioranza». M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum)*, cit., [11], muovendo dal logica sottesa all'emendamento in parola, arriva al prospettare il paradosso per cui «basterebbe – sotto le mentite spoglie di emendamento – anteporre a qualsiasi disegno di legge un riassunto dei suoi contenuti e approvarlo per far ritenere preclusi tutti gli emendamenti», definendo tale *modus procedendi* «un bavaglio istantaneo e, se fatto dal governo, una sostanziale ghigliottina disponibile in ogni momento», accomunandolo negli effetti alla questione di fiducia ma «senza l'assunzione di una specifica responsabilità».

stessa maggioranza), anziché ricercando – almeno nel metodo – una qualche mediazione, tanto più su un tema di estrema delicatezza e di assoluta rilevanza per la qualità della democrazia e delle sue istituzioni²⁷¹. Si è così arrivati a piegare – se non nella forma, quantomeno nella sostanza – un istituto già noto alla prassi, ma “rivestito” in questa occasione di caratteri innovativi, e lo si è caricato di una funzione preclusiva del confronto parlamentare (ancor prima che di proposte emendative alternative), estranea a quelle cui sono ispirate le procedure disciplinate dai Regolamenti²⁷².

Un caso analogo, mosso dalla medesima esigenza politica di “cristallizzare” una partizione di testo del provvedimento in esame tramite il ricorso all’*escamotage* sperimentato nell’*iter* del c.d. *Italicum*, si è verificato, sempre al Senato, circa un anno dopo. Nel corso dell’esame del d.d.l. n. 2081 (in tema di unioni civili tra persone dello stesso sesso)²⁷³ veniva presentato l’emendamento premissivo n. 01.6000, a firma dei senatori PD Marcucci e Cantini (rimasto noto come emendamento Marcucci), il cui secondo comma era articolato in lettere che compendiano i contenuti essenziali (che avrebbe dovuto avere la restante parte) del disegno di legge²⁷⁴. In particolare, tale articolo premissivo, presentato come strumento antiostuzionistico per far fronte all’elevato numero di emendamenti depositati dalle opposizioni, avrebbe costituito il fondamento per l’introduzione nell’ordinamento – in base alla sua lettera f) – della c.d. *stepchild adoption*, istituto su cui non v’era unanimità di consensi neppure all’interno della maggioranza.

In ragione del dichiarato scopo di vanificare l’ostuzionismo, l’on. Marcucci si dichiarava disponibile a ritirare l’emendamento qualora fossero stati a loro volta ritirati la maggior parte degli emendamenti delle opposizioni, come da dichiarazione di impegno

²⁷¹ Sul ruolo dei sistemi elettorali tra rappresentanza formale e democraticità sostanziale, cfr., tra gli altri, L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011; C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in ID. (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, Giappichelli, 2007, 11 ss.; F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006.

²⁷² Cfr., in tal senso, A. FALCONE, *La riforma elettorale alla prova del voto in Senato*, cit., 13 ss.; F. MUSILLI, *Gli emendamenti premissivi nel procedimento legislativo*, cit., 7 ss.; G. AZZARITI, *Il canguro illegittimo*, in *www.ilmanifesto.it*, 22 gennaio 2015, il quale osserva che l’emendamento *de quo* «ribalta la *ratio* della disposizione costituzionale e impone anzitutto una sorta di “votazione finale” per poi obbligare i nostri parlamentari ad adeguarsi nelle successive votazioni articolo per articolo».

²⁷³ Sulle forzature procedurali connesse al “repentino” passaggio del provvedimento in Aula, prima della conclusione dell’esame in Commissione, (anche) con riferimento al presente d.d.l., v. *supra*, § 3.

²⁷⁴ Per una ricostruzione dello sviluppo degli eventi politico-parlamentari e dei connessi profili giuridici, cfr., *amplius*, A. SCHILLACI, *Le unioni civili in Senato: diritto parlamentare e lotta per il riconoscimento*, in *GenIUS*, n. 2, 2016, 18 ss., spec. 33 ss.

dei capigruppo di Lega Nord e Forza Italia²⁷⁵. Tuttavia, a fronte dell'effettivo ritiro di circa 4.500 su 5.000 emendamenti, come dichiarato dall'on. Centinaio (LN-Aut.) nella seduta del 16 febbraio 2016, il Partito Democratico decideva di non rinunciare all'emendamento premissivo²⁷⁶, rivelando implicitamente che la ragione di quest'ultimo risiedeva – almeno in parte – nelle divergenze interne alla maggioranza, dinanzi al rischio di tenuta di quest'ultima in caso di richieste di scrutinio segreto.

A conclusione della vicenda, l'emendamento n. 01.6000 non fu mai posto in votazione, non superando – al pari di tutti gli altri emendamenti premissivi ivi presentati e a differenza dell'emendamento Esposito nel caso già esaminato – il vaglio di ammissibilità del Presidente del Senato, come annunciato in una riunione informale della Conferenza dei capigruppo, al fine di «consentire un ordinato svolgimento dei lavori e un attento esame di tutti gli emendamenti presentati senza effetti preclusivi»²⁷⁷. La Presidenza fondava la decisione sul numero di emendamenti che sarebbero rimasti effettivamente da votare (al netto quindi di quelli inammissibili, di quelli preclusi da votazioni selettive, come per le “serie a scalare” ed altre), stimati in meno di 500. Se, come sembra, il parametro utilizzato per il vaglio presidenziale risulta essere unicamente questo, non si può non concordare con chi sostiene si tratti di «un criterio debole» per valutare l'(in)ammissibilità di emendamenti aventi «un pericoloso effetto preclusivo nei confronti della discussione parlamentare»²⁷⁸. A ben guardare, dunque, l'unica differenza tra gli emendamenti «Esposito» e «Marcucci», accomunati dalla stessa strutturazione linguistica, sembrerebbe risiedere nel numero di proposte emendative che con essi

²⁷⁵ V. *Unioni civili: Marcucci, via emendamento*, in www.ansa.it, 27 gennaio 2016.

²⁷⁶ V. Senato della Repubblica, *Assemblea, Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 578, 16 febbraio 2016, 17 ss.

²⁷⁷ Queste le parole del Presidente Grasso, riportate in *Unioni civili, Grasso: super canguri inammissibili*, in www.rainews.it, 23 febbraio 2016. L. CIAURRO, *DDL Unioni civili e criticità procedurali*, cit., 118, critica l'«inusualità [...] [d]ella sede in cui tale decisione è stata annunciata», senza che fosse poi neppure comunicata all'Assemblea, lasciando (almeno ufficialmente) ignote «le ragioni tecniche della valutazione negativa e diversa rispetto al passato», che l'A. ipotizza siano da ricondurre all'art. 100, comma 8, R.S. sull'inammissibilità di emendamenti privi di ogni reale portata modificativa.

²⁷⁸ Così F. MUSILLI, *Gli emendamenti premissivi nel procedimento legislativo*, cit., 12, la quale segnala la preoccupante indeterminatezza di un siffatto criterio «rimesso alla totale disponibilità di coloro che sono chiamati a decidere, vista l'impossibilità di stabilire, *ex ante*, qual è il numero di emendamenti da considerare fisiologico, e quale invece patologico», posta la specificità di ciascun provvedimento, alla luce anche dell'*iter* intrapreso. Alla luce di ciò, L. CIAURRO, *DDL Unioni civili e criticità procedurali*, cit., 118, prefigura l'ipotesi che la decisione presidenziale possa configurare «una sorta di (innovativo istituto della) “inammissibilità sopravvenuta” dell'emendamento premissivo, che avrebbe nel frattempo perduto l'originaria giustificazione antiostruzionistica».

“concorrevano” sul rispettivo disegno di legge: aspetto che ha pertanto condotto ad esiti differenti.

L’approvazione di un emendamento premissivo (almeno della specie di quelli sopra descritti) è stato osservato provochi un effetto di «voto bloccato all’italiana»²⁷⁹ assai simile a quello prodotto dai c.d. maxi-emendamenti, su cui viene di consueto posta la questione di fiducia da parte del Governo e il cui utilizzo – soprattutto con riferimento alla conversione di decreti-legge e alle leggi di bilancio – è ormai entrato stabilmente nella prassi del Parlamento.

5.2. La consolidata prassi dei maxi-emendamenti e la questione di fiducia

Sotto il profilo giuridico-formale, il maxi-emendamento si presenta nelle vesti di un emendamento interamente sostitutivo di un singolo articolo, ma di fatto incide profondamente sull’intero (o su gran parte del) testo del provvedimento in discussione, andando a sostituirsi ad esso²⁸⁰. Sotto il profilo procedurale, si caratterizza – distinguendosi in tal modo dai “normali” emendamenti sostitutivi, oltre che per il

²⁷⁹ Così L. CIAURRO, *L’emendamento premissivo omnibus*, cit., 324, che assimila alla «consolidata tecnica» dei maxi-emendamenti – in combinato disposto con la questione di fiducia – lo strumento che definisce «emendamento premissivo omnibus», per quanto i «portentosi vantaggi procedurali e sostanziali a disposizione della maggioranza» tipici di quest’ultimo siano inferiori a quelli caratterizzanti il primo. L’A. fa implicitamente riferimento all’istituto francese del *vote bloqué* previsto dall’art. 44, comma 3, Cost. francese, su cui v., *ex plurimis*, P. AVRIL, *Le vote bloqué (Chronique constitutionnelle et parlementaire française)*, in *Revue du droit public*, 1965, 399 ss.; A.A. CERVATI, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con «voto bloccato» nella Quinta Repubblica francese*, in *Giur. cost.*, n. 6, 1969, 2711 ss.; più recentemente, A. GIOVANNELLI, *Chi non è contro di noi è con noi. L’approvazione implicita delle leggi nella V Repubblica francese*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Stabilità dell’esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, Jovene, 2009, 167 ss.

²⁸⁰ Sul tema, ampiamente affrontato in dottrina a partire dal periodo maggioritario, cfr., tra gli altri, E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2005, 807 ss.; N. LUPO, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, cit., spec. 260 ss.; ID., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., 41 ss.; G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 259 ss.; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 569 ss.; V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017, 103 ss.; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018; nonché i contributi raccolti nel volume curato da N. LUPO, *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Padova, Cedam, 2010.

contenuto *omnibus* e per il profilo dimensionale – per la tempistica di presentazione, la quale avviene, a norma degli artt. 86, comma 5, R.C., e 100, comma 3, R.S., successivamente alla scadenza per il deposito degli emendamenti, fissata alla Camera nel giorno precedente alla seduta in cui ha inizio la discussione degli articoli (art. 86, comma 1) e al Senato nel termine stabilito dalla Presidenza o dalla Conferenza dei capigruppo (art. 100, comma 3)²⁸¹.

Inoltre, una sottocategorizzazione può essere fatta distinguendo – a seconda della tecnica di elaborazione dei loro contenuti – tra maxi-emendamenti “conservativi”, i quali mettono assieme l’intero provvedimento approvato dalla Commissione, e maxi-emendamenti “innovativi”, i quali invece introducono altresì previsioni del tutto nuove e talvolta neppure strettamente coerenti con l’oggetto del provvedimento cui si riferiscono²⁸².

Detta proposta emendativa (che tale è, almeno formalmente) è preordinata all’apposizione della questione di fiducia da parte del Governo, che ottiene così la rapida approvazione di un “suo” provvedimento, “depurato” da qualsiasi emendamento concorrente, tramite un *iter* parlamentare privo di ostacoli procedurali. Gli evidenti vantaggi derivanti dalla combinazione di questi due strumenti, strettamente connessi tra loro, consistono infatti nella votazione prioritaria e a scrutinio palese dell’emendamento (o dell’articolo) sul quale la questione di fiducia è stata posta, il cui esito positivo determina la decadenza di tutte le restanti proposte emendative e, pertanto, la successiva immodificabilità del testo (o della parte di testo interessato).

Se non poche sono le problematiche connesse alle tempistiche di presentazione e alla strutturazione fortemente disomogenea che altera le ordinarie modalità di votazione – anche alla luce di quanto è stato sin qui detto circa il fondamento e i caratteri dell’emendamento²⁸³ –, altrettante e ancora più preoccupanti sono le conseguenze

²⁸¹ Quest’ultima disposizione – che in precedenza prevedeva come termine di presentazione 24 ore prima dell’esame degli articoli a cui gli emendamenti stessi sono riferiti – è stata novellata con la riforma regolamentare del 2017, per conformarla alla prassi costantemente seguita (cfr. A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., 41).

²⁸² Cfr. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit., 808, cui si deve tale distinzione.

²⁸³ V. *supra*, § 4. Per i profili di contrasto con le regole di diritto parlamentare relative al vaglio di ammissibilità e alle modalità di votazione degli emendamenti, cfr. anche E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit., 817 ss., secondo cui «la violazione delle regole ordinarie prodotta dalla presentazione e successiva votazione dei maxi-emendamenti è in larga misura intrinseca alla natura

specificamente derivanti dall’abbinamento del maxi-emendamento alla questione di fiducia²⁸⁴, le quali «portano a una mortificazione tanto della *ratio* sottesa all’emendamento come istituto, quanto della *finalità* che esso si prefigge di raggiungere»²⁸⁵.

Con riguardo agli effetti conseguenti alla posizione della questione di fiducia²⁸⁶, la priorità della votazione del maxi-emendamento – in deroga all’art. 116, comma 1, R.C.²⁸⁷ – sembra ledere il principio di parità formale sia tra le proposte avanzate sia tra i proponenti, creando un’asimmetria tra Governo e Parlamento a tutto vantaggio del primo. In secondo luogo, la sua indivisibilità (ossia l’impossibilità di procedere a votazioni per parti separate), se da una parte accelera i tempi dell’*iter*, garantendo l’approvazione dell’atto emendativo con una sola deliberazione, dall’altra promuove una degenerazione in senso estensivo della sua dimensione²⁸⁸. In terzo luogo, l’inemendabilità del maxi-emendamento e il conseguente venir meno di ogni altra proposta emendativa già presentata comportano la “sospensione” di ogni (altra) forma di esercizio del potere di emendamento²⁸⁹.

A livello costituzionale, tutto ciò implica rilevantissime conseguenze di natura

composita di tale proposte di modifica, articolate in una molteplicità di disposizioni spesso raggruppate in un unico testo senza alcun preciso criterio di ordine logico» (*ivi*, 822).

²⁸⁴ G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., spec. 261, concepisce il tema del maxi-emendamento e delle problematiche da esso derivanti in termini di stretta connessione tra questi due istituti, in parte prescindendo sia dall’aspetto contenutistico (legato alle modifiche apportate al testo del progetto di legge) e che dal dato dimensionale (l’estensione più o meno... “maxi”). Analogamente, G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., spec. 120.

²⁸⁵ *Ivi*, 124 (c.vo testuale).

²⁸⁶ Sulle tre conseguenze derivanti dalla posizione della questione di fiducia, ossia priorità, indivisibilità e inemendabilità dell’oggetto su cui è posta, cfr., tra gli altri, A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti tra maggioranza e opposizione*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1969, 39 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 217 ss.

²⁸⁷ Tale articolo, al comma 2, prevede l’inemendabilità dell’articolo (ma non dell’emendamento) su cui viene posta la questione di fiducia. Tuttavia, secondo una prassi riconosciuta alla Camera dalla giurisprudenza presidenziale, sono considerati inammissibili gli emendamenti soppressivi di un testo su cui è stata posta la questione di fiducia, così equiparando al caso previsto dal Regolamento anche quello della posizione della fiducia su un emendamento. Cfr., sul punto, E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit., 825.

²⁸⁸ Cfr. G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., spec. 279.

²⁸⁹ In tal senso E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit., 808, la quale aggiunge che «l’apposizione della questione di fiducia [...], imponendo un unico voto “blindato” su un testo inemendabile, esclude l’eventualità di esiti divergenti su plurime questioni di fiducia»; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., 73, che parla di annullamento di ogni altra (precedente o ulteriore) «manifestazione del potere di emendamento».

procedimentale, che causano pregiudizi ai principi sottesi all'*iter legis* e in generale alla funzione legislativa – accedendo a una concezione sostanziale e non meramente procedurale delle prescrizioni di cui, anzitutto, al primo comma dell'art. 72 Cost. – e che finiscono necessariamente per scaricarsi anche sul versante della forma di governo.

Per quanto concerne l'obbligatorietà dell'esame prima in Commissione e poi in Assemblea, la compressione (quando non la completa compromissione) dell'istruttoria legislativa provocata dal combinato dei due istituti in rassegna non può che pregiudicare tanto il ruolo istituzionale del Parlamento, quanto la qualità della legislazione²⁹⁰. In particolar modo nel caso dei maxi-emendamenti «innovativi», si assiste alla completa frustrazione del lavoro svolto in Commissione, a beneficio del Governo, che vede un sostanziale ampliamento dei suoi poteri²⁹¹. Diversamente, ma non (molto) meno problematicamente, il maxi-emendamento «conservativo», pur salvaguardando l'attività della Commissione, determina surrettiziamente una “trasformazione” del ruolo di questa ultima da referente a redigente, riducendo l'esame in Aula a «mera ratifica del lavoro da ess[a] espletato»²⁹². In entrambi i casi, comunque sia, sul piano strutturale il maxi-emendamento “stravolge” del tutto il testo del progetto su cui interviene, in violazione dei requisiti di parzialità e accessorietà propri delle proposte emendative²⁹³, mentre sul piano funzionale pregiudica la finalità dialogica ad esse sottesa, menomando la libertà di intervento di ogni parlamentare, volta – almeno in linea teorica – al miglioramento del

²⁹⁰ Cfr. D. RAVENNA, *La patologia dei maxi-emendamenti e i possibili rimedi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., 29, secondo cui «l'esame e l'approvazione in poche ore in Commissione e in Aula (o, peggio, solo in Aula, scavalcando l'istruttoria in Commissione) di un testo lungo e complesso [...] solo formalmente rispondono ai dettami della Costituzione e al ruolo – non meramente ratificatorio – che questa assegna al Parlamento». Sulla rilevanza della qualità del prodotto normativo, alla luce del suo fondamento costituzionale, v. P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, Jovene, 2009, 177 ss.

²⁹¹ Cfr. R. DI CESARE, *Istruttoria legislativa, maxi-emendamenti e tempi della decisione parlamentare: una (im)possibile quadratura del cerchio*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., 76 ss.; sull'incompatibilità di questa *species* di maxi-emendamenti con la Costituzione, specificamente sotto l'aspetto del previo esame in Commissione, v. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit., 817.

²⁹² Così G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 141, la quale sottolinea altresì «la deviazione dell'assetto procedimentale rispetto alla logica del bicameralismo perfetto di cui all'art. 70 della Costituzione», in caso di posizione della questione di fiducia su un testo “bloccato” anche presso la Camera che esamina per seconda il provvedimento, creando in tal modo un'asimmetria tra la prima Assemblea, «decidente», e la seconda, «ratificante».

²⁹³ Su tali «limiti naturali», di natura sostanziale, del potere di emendamento, cfr. A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit., 229 ss.

prodotto normativo finale²⁹⁴.

Venendo alla seconda prescrizione dettata dall'art. 72, primo comma, Cost., ossia la "duplice" votazione articolo per articolo e finale (letta in ottica di «tutela di valori sostanziali» e non arrestandosi a quelli procedurali «del "semplice" ordine delle votazioni»²⁹⁵), la tecnica di redazione dell'articolato, abbinata al «vero e proprio ricatto politico» derivante dal dilemma tra approvazione o respingimento "integrale" del progetto così formulato²⁹⁶, ne compromette non solo sia la forma che la sostanza, ma altresì «la più ampia concezione materiale» della Costituzione²⁹⁷. Dal punto di vista del *drafting*, l'abnorme estensione dimensionale del testo di quello che, non a caso, viene chiamato maxi-emendamento pregiudica l'omogeneità dell'articolo (spesso unico)²⁹⁸, privando i membri delle Camere del potere di esprimersi in maniera libera e consapevole, sulla base di un'opinione previamente formata su un oggetto definito (e perciò razionalmente circoscritto)²⁹⁹. Ne uscirà così viziata anche la qualità del prodotto

²⁹⁴ Il vincolo nella scelta «tra approvare o respingere in un'unica votazione centinaia, talora migliaia di enunciati normativi privi di qualsivoglia omogeneità, riguardanti le materie più diverse, senza la possibilità [...] di partecipare ad una discussione specifica sulle diverse questioni contenute nel testo del maxi-emendamento» arreca un'evidente lesione alla libertà del parlamentare, come osserva C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 600.

²⁹⁵ Così E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit., 815. Dal punto di vista strettamente procedurale, il binomio maxi-emendamento e questione di fiducia sembra «non entrare in rotta di collisione» con le due menzionate prescrizioni, come annota G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 156.

²⁹⁶ In questi termini E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit., 823, la quale evidenzia come tale «alterazione profonda degli ordinari equilibri del procedimento» comprometta la «libertà del voto, nel duplice significato della libertà di esprimere un voto informato e della libertà di scegliere cosa porre in votazione».

²⁹⁷ Così L. CUOCOLO, *I "maxi-emendamenti" tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 4766, che ravvisa un vizio di forma nella «tecnica di formazione degli articoli che si suppone contraria alle (implicite) prescrizioni costituzionali» (*ivi*, 4769).

²⁹⁸ Sulla disomogeneità interna determinata dalla spropositata lunghezza degli emendamenti e, dunque, degli articoli, cfr. A. RUGGERI, *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, ovvero della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., 19 ss., spec. 21.

²⁹⁹ Cfr. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit., 823. Sotto profilo della libertà del voto, interessante il parallelo che N. LUPO, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti*, cit., 268, propone tra deliberazione legislativa e deliberazione referendaria: rispetto a quest'ultima, la Corte costituzionale ha fissato quali requisiti implicitamente ricavabili dal testo costituzionale la chiarezza, l'omogeneità e la riconducibilità a «una matrice razionalmente unitaria», dichiarando che «un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)» (sent. n. 16 del 1978, *Cons. dir.*, punto 5). Tuttavia, come osserva criticamente l'A., un'analogia posizione non è mai

normativo, sotto il profilo della chiarezza e sotto quello della comprensibilità. Se inoltre un progetto di legge, in seguito alla modifica così operata, arriva a strutturarsi in un solo articolo, si determina nella sostanza – benché proceduralmente siano distinte – una illegittima sovrapposizione delle due deliberazioni³⁰⁰. La posizione della questione di fiducia su un tale «insieme di norme disomogenee, opportunamente riunite proprio in ragione ed in funzione della loro disomogeneità [...] facilita una generale pronuncia di assenso sulle medesime, piuttosto che di votazioni su ogni singola disposizione»³⁰¹, particolarmente utile qualora vi siano divergenze nel merito tra le componenti della maggioranza parlamentare.

L'origine di quella che può definirsi un'endiadi è – come spesso accade nel diritto parlamentare – da rintracciare nella prassi che si è sviluppata nelle Aule del Parlamento, in un contesto politico-istituzionale profondamente diverso dall'attuale, e che ha poi portato alla codificazione della questione di fiducia all'interno dei Regolamenti delle Camere, nonché a una sorta di istituzionalizzazione di tale metodologia legislativa. Il ricorso a tale strumento, infatti, si afferma già nelle prime legislature repubblicane, nelle quali comincia – in stretta connessione ad esso – a riconoscersi anche l'ammissibilità della questione di fiducia, non prevista dalla Costituzione né disciplinata dagli allora vigenti Regolamenti.

Il primo caso di applicazione di tale meccanismo è comunemente individuato nella c.d. legge truffa del 1953, in cui per la prima volta la questione di fiducia viene posta, alla Camera, sulla parte ancora non votata del suo unico articolo e, al Senato, sull'intero provvedimento, in un clima politico estremamente teso che vedeva le opposizioni non

stata assunta dal Giudice costituzionale con riguardo alla decisione legislativa, «appar[endo] contraddittorio che, con riferimento ai cittadini, la Corte tuteli la loro libertà del voto stesso mentre tale libertà non sia costituzionalmente garantita ai parlamentari» (N. LUPO, *op. loc. ult. cit.*).

³⁰⁰ Cfr. M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2007, spec. 336, che ritiene non riconducibile a unità il duplice ordine di votazioni di cui all'art. 72, primo comma, Cost.

³⁰¹ Così A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit., 244-245, il quale contesta l'«irrigidimento della dialettica parlamentare» derivante dall'imposizione di un “*aut aut*” al Parlamento da parte dell'Esecutivo.

partecipare al voto finale³⁰². È a partire da questo precedente³⁰³ che detto istituto fiduciario, che aveva cominciato a formarsi in via di prassi in epoca statutaria, con il tempo ha assunto i caratteri di una consuetudine costituzionale³⁰⁴, arrivando poi ad essere accolto all'interno dei Regolamenti parlamentari (alla Camera nel 1971, al Senato nel 1988)³⁰⁵ e, altresì, a livello legislativo con la legge n. 400 del 1988³⁰⁶.

Nella generalità dei casi verificatisi in epoca proporzionalistica (o, quantomeno, sino alla riforma regolamentare del 1988 sul sistema di votazione), la posizione della questione di fiducia su un maxi-emendamento costituiva non tanto «lo strumento per ricostruire l'unitarietà dell'indirizzo politico della maggioranza (ormai irrimediabilmente compromesso)», bensì l'«atto finale di una maggioranza ormai in frantumi e di un Governo ormai prossimo ad annunciare la crisi»³⁰⁷. Attraverso questo mezzo l'Esecutivo poteva “imporsi” nell'ambito del procedimento legislativo, neutralizzando l'ostruzionismo praticato dalle opposizioni che al tempo – oltre al regime di prevalenza dello scrutinio segreto nella votazione finale³⁰⁸ – potevano contare su numerosi ed efficaci strumenti per ostacolare l'approvazione, da parte di una maggioranza parlamentare composita e poco coesa, di provvedimenti ritenuti di cruciale importanza per la

³⁰² Sull'*iter* di tale provvedimento, v. la dettagliata ricostruzione di M.S. PIRETTI, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, Il Mulino, 2003, spec. 103 ss., la quale, con riferimento a queste prime applicazioni del descritto meccanismo, parla di «maxi-emendamenti *ante litteram*» su cui il Governo poneva la questione di fiducia (*ivi*, 175); cfr., sul punto, anche G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 11 ss.

³⁰³ Invero, come segnala N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., 87 ss., questo innovativo istituto fiduciario era già stato impiegato in due precedenti ancora anteriori verificatisi alla Camera, entrambi tuttavia riguardanti un ordine del giorno.

³⁰⁴ In tale senso, cfr. A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, cit., 250 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II/1, VI ed., Padova, Cedam, 1993, 183 ss., secondo cui si è sviluppata da precedenti di natura convenzionale, prima di assumere fondamento consuetudinario.

³⁰⁵ Alla Camera tale istituto è disciplinato all'art. 116 del Regolamento; il Senato, che in precedenza ne trattava solo al comma 4 dell'art. 161 del Regolamento (il quale, ancora oggi, dispone: «Sulle proposte di modificazione del Regolamento ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno del Senato la questione di fiducia non può essere posta dal Governo»), lo ha compiutamente regolamentato con la riforma del 2017, aggiungendo al citato articolo i commi 3-*bis*, 3-*ter* e 3-*quater*.

³⁰⁶ Art. 2, l. 400/1988: «Il Consiglio dei ministri esprime l'assenso alla iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri di porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere».

³⁰⁷ Così E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit., 809, che evoca, tra gli esempi di provvedimenti alla cui approvazione, tramite siffatto meccanismo, sono seguite le dimissioni del Governo (o, quantomeno, di alcuni ministri), la legge finanziaria del 1988 e la c.d. «legge Mammi» sul sistema radiotelevisivo del 1990. Per un approfondimento sull'*iter* di queste due, cfr. G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., rispettivamente 35 ss. e 39 ss.

³⁰⁸ Sulla riforma del 1988 su tale modalità di scrutinio, cfr. G. MOSCHELLA, *La riforma del voto segreto*, Torino, Giappichelli, 1992, 91 ss.

realizzazione dell'indirizzo politico governativo³⁰⁹. Stante tuttavia il carattere eccezionale del ricorso a questa tecnica, sino agli anni '90 non si assistette a ferme prese di posizione dai toni apertamente critici.

Il fenomeno deflagrò invece con il passaggio al sistema maggioritario e in particolare a partire dalla XIII legislatura, malgrado – paradossalmente – l'adozione di riforme regolamentari che hanno, prima, generalizzato il voto palese e, un decennio dopo, introdotto i sopra esaminati strumenti antiostuzionistici volti ad accelerare il procedimento legislativo e ad attuare l'ambito modello di “democrazia decidente”³¹⁰.

Se la sussistenza di maggioranze esigue e scarsamente omogenee incentiva certamente il ricorso al binomio maxi-emendamento - questione di fiducia, tale fenomeno non si arresta neppure in assenza di problematiche numeriche: l'Esecutivo con sempre maggiore sistematicità si avvale di tale meccanismo, non tanto (o, almeno, non in primo luogo) per vincere l'ostruzionismo, quanto per avvalersi degli effetti vantaggiosi che ne conseguono. In tal modo, esso può ottenere l'approvazione “in blocco” di un groviglio di norme eterogenee, in tempi ristretti e senza ostacoli parlamentari, sia pure al prezzo di strumentalizzare l'istituto della questione di fiducia, tradendone il fondamento costituzionale e distorcendone la *ratio*³¹¹. Siffatta degenerazione ha alimentato la tendenza a rafforzare il Governo, spostando il baricentro decisionale a suo favore ed

³⁰⁹ Cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., 95 ss., che descrive detto strumento come «l'*extrema ratio*» in mano al Governo «per incidere su un procedimento legislativo rispetto al quale tendeva ad essere considerato dai regolamenti parlamentari (e talvolta anche a considerarsi) soggetto esterno».

³¹⁰ Si pensi, tra tutti, al contingentamento dei tempi di discussione, ai metodi di razionalizzazione delle votazioni, agli aumentati poteri dei Presidenti di Assemblea in sede di programmazione dei lavori e di ammissibilità degli emendamenti. Come nota V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti*, cit., 104 ss., sino al 1995 gli emendamenti tendono a rispettare l'articolazione dei progetti, riferendosi quasi sempre a singoli articoli e non assumendo dimensioni abnormi. È in quell'anno che «si inaugura un metodo», improntato a concentrare in tre maxi-emendamenti tutto il testo del progetto, rapidamente abbandonato nella legislatura successiva quando «anche la regola del tre imposta dai Presidenti delle Camere per mantenere un minimo di articolazione delle leggi è destinata a capitolare mestamente [...], in favore della *reductio ad unum*» (*ivi*, 105).

³¹¹ Sull'utilizzo improprio dello strumento fiduciario, cfr., tra gli altri, E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit., 826, che, evocando «una sorta di eterogenesi dei fini», parla di «un vero e proprio snaturamento della logica intrinseca all'istituto della fiducia, che, in alcune circostanze estreme, può addirittura trasformarsi in un metodo per coprire le debolezze intrinseche alla relazione fiduciaria, anziché in uno strumento per confermarne la validità, configurando un'ipotesi di sviamento di potere dell'esecutivo a danno dell'organo legislativo nel suo complesso»; C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., 612 ss., il quale avverte del rischio di un pregiudizio della *ratio* originaria dell'istituto.

erodendo specularmente il ruolo del Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa³¹².

La tecnica dell'abbinamento di maxi-emendamento e fiducia si verifica con perdurante (o, invero, aumentata) frequenza ancora oggi, in un nuovo contesto politico ed elettorale, ma in assoluta continuità con la "svolta maggioritaria". Tale meccanismo viene applicato, in particolar modo, alle leggi di conversione dei decreti-legge e alle leggi di bilancio³¹³, due tipologie di atti legislativi "a tempi definiti", accomunate dall'iniziativa riservata al Governo e pertanto «considerati i più significativi strumenti di realizzazione dell'indirizzo politico»³¹⁴.

Con riferimento alla legge di conversione, particolarmente vistose sono le problematiche derivanti da tale *modus procedendi*, siccome, oltre al decreto, pure il progetto di legge di conversione, "blindato" per effetto della fiducia posta sul maxi-emendamento interamente sostitutivo dello stesso, rimane totalmente appannaggio del Governo, ledendo le prerogative dei parlamentari nell'ambito di questo procedimento³¹⁵.

³¹² Cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 293, il quale sottolinea «come il rispetto delle norme procedurali per l'approvazione delle leggi sia condizione indispensabile per il mantenimento non solo nominale del principio fissato all'art. 70 della Costituzione, ove si dispone che siano le Camere – e non altri, Governo compreso – ad essere depositarie della funzione legislativa». Di un pregiudizio alla «democraticità del procedimento decisionale», causato dalla contrazione della dialettica parlamentare derivante dall'«imposizione» governativa dell'ormai noto "binomio", parla G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 188-189, secondo cui da essa deriva «la trasformazione degli equilibri istituzionali della forma di governo», a beneficio del «ruolo dirigitico, preponderante, schiacciante» di un Esecutivo che, – per citare V. LIPPOLIS, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxiemendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., 43 – benché «formalmente debole, è riuscito nel tempo a costruire un'arma micidiale [...] che annichilisce il Parlamento».

³¹³ Ma non solo ad esse, venendo talvolta utilizzato anche nell'ambito di progetti di legge di iniziativa parlamentare. Si pensi, tra i vari casi, al c.d. «d.d.l. Cirinnà» (diventato l. 76/2016), in tema di unioni civili, di cui si è già trattato a più riprese in riferimento alle plurime anomalie procedurali: in seguito alla dichiarazione di inammissibilità dell'emendamento premissivo «Marcucci», il Governo presentava al Senato, ai sensi dell'art. 100, comma 6, R.S., un maxi-emendamento sostitutivo dell'intero disegno di legge che condensava in 69 commi – contenenti anche alcune novità a livello contenutistico – di un articolo unico i 23 articoli del provvedimento originario, sul quale poneva la questione di fiducia. V. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 581, 24 febbraio 2016. Cfr., in dottrina, G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 86 ss.; L. CIAURRO, *DDL Unioni civili e criticità procedurali*, cit., 119 ss.

³¹⁴ G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 56.

³¹⁵ Cfr. M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, 5, che evidenzia come, a causa del meccanismo utilizzato, a prescindere dal fatto che il maxi-emendamento possa accogliere almeno alcuni degli emendamenti proposti in Parlamento anziché essere totalmente "innovativo", «la "sintesi politica»

Per quanto riguarda, invece, la legge di bilancio (o, per la precisione, la prima sezione di tale atto, che contiene ciò che prima era previsto dalla legge finanziaria e poi dalla legge di stabilità), il ricorso all'espedito del maxi-emendamento è ormai prassi consolidata: dal 2004 ad oggi è sempre stato seguito tale metodo; in taluni casi si è tentato di sistematizzarne i contenuti in più (per quanto pochi) articoli, ma dalla legge di stabilità per il 2013 si è tornati all'articolo "onnicomprensivo", ripartito in parecchie centinaia di commi dal contenuto assai eterogeneo³¹⁶.

Nonostante questi dati destino allarme, in particolare se rapportati al *trend* che vede una diminuzione della produzione legislativa a fronte di un sempre maggiore utilizzo del combinato tra maxi-emendamento e questione di fiducia (secondo un rapporto di proporzionalità inversa), va tenuta in considerazione la prassi che si è affermata a partire dalla XV legislatura: il Governo tende a presentare una proposta emendativa che "fotografa" i contenuti elaborati dalle Commissioni (al Senato) ovvero a porre la fiducia direttamente sul testo – condensato in un solo articolo – licenziato da queste ultime (alla Camera)³¹⁷. In altre parole, si evita di presentare maxi-emendamenti "innovativi", in funzione di "conservazione" del lavoro svolto dalle Commissioni.

Con particolare riferimento alla legge di bilancio (o le sue precorritrici), alla Camera, proprio al fine di evitare il ricorso al maxi-emendamento, la prassi vede il Presidente della Commissione Bilancio proporre il testo su cui votare il mandato al relatore di riferire in Aula, al termine dell'esame; un testo composto – per la prima sezione del progetto – di un solo articolo, che in Assemblea viene "blindato" dalla posizione della questione di fiducia da parte del Governo.

Tale tendenza se da una parte pone dei freni all'espropriazione governativa delle

non scaturisce dalla progressione dell'attività delle Camere, scandita attraverso il succedersi dei dibattiti e poi delle votazioni, ma resta affidata alla soggettiva e opaca valutazione del Governo».

³¹⁶ Il record, ancora imbattuto, è detenuto dalla legge finanziaria per il 2007 (l. 296/2006), il cui unico articolo è composto da 1.346 commi. Per un dettagliato *report* statistico, v. G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 77, nt. 206.

³¹⁷ Riguardo a tale tendenza, cfr. V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti*, cit., 113, il quale sostiene che essa «segn[i] la morte dei maxi-emendamenti alla Camera, dove le Commissioni formano un proprio testo anche sui decreti-legge, e la loro trasfigurazione al Senato, dove le Commissioni, a differenza della Camera, non formano un loro testo sui decreti-legge e allora il Governo utilizza il maxi-emendamento, che assemblea e riproduce i singoli emendamenti approvati nelle Commissioni stesse». Sempre in proposito, ma con particolare riferimento alle legislature XV e XVI, v. D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxi-emendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013; con riguardo alla XVII, v. invece G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura*, cit., 26 ss.

funzioni parlamentari, da un'altra ingenera una differente – e non affatto insignificante – piegatura dell'assetto ordinamentale: così procedendo, alle Commissioni in sede referente vengono di fatto attribuite funzioni «sostanzialmente redigenti, a scapito del *plenum* e delle altre Commissioni e dei deputati a queste ultime appartenenti», relegando l'Aula ad «una semplice “ratifica”» del testo definitivo formato in Commissione³¹⁸.

Inoltre, per quanto quella descritta rappresenti una significativa tendenza, essa soffre non trascurabili eccezioni – come non può stupire nel fluido contesto parlamentare – che anche nella legislatura in corso si sono manifestate. In almeno due episodi (segnatamente, la legge di conversione del d.l. 113/2018 (c.d. decreto sicurezza) e la legge di bilancio per il 2019) l'Esecutivo ha presentato maxi-emendamenti in parte “innovativi”, contenenti norme che non erano state previamente oggetto di esame e di discussione da parte delle Commissioni referenti, su cui ha poi posto la questione di fiducia³¹⁹.

Se la dottrina non ha mancato di rilevare a più riprese e di rimarcare con forza – a partire dalla fine degli anni '80 – tutte le criticità derivanti dall'utilizzo del binomio in parola³²⁰, che reca con sé gli evidenti profili di illegittimità costituzionale sopra esaminati, il Giudice costituzionale non è ancora arrivato ad ammetterlo (o, meglio, a dichiararlo) espressamente, nonostante si registrino in tempi recenti alcuni positivi “passi avanti” anche sul fronte giurisprudenziale. A cominciare dalla sentenza n. 391 del 1995, la Corte ha sempre respinto, in sede sia di giudizio di legittimità costituzionale che di conflitto di attribuzione tra poteri, le censure fondate sulla violazione dell'art. 72 Cost.

³¹⁸ Così V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti*, cit., 114, il quale osserva inoltre come tale «precoce ingessatura del testo fa sì che si rendano necessari, frequentemente, interventi “riparatori” a breve distanza di tempo: manca cioè, nella concitazione dell'esame, una vera istruttoria legislativa e manca la possibilità di intervenire dopo l'esame della Commissione, anche quando ci si accorge di qualche errore» (*ivi*, 115). A soluzione – o quantomeno a limitazione – del problema, l'A. si spinge a proporre una modifica delle procedure fiduciarie o, ancor meglio, l'introduzione nei regolamenti parlamentari di «altre facilitazioni procedurali», a fronte della rinuncia del Governo ai maxi-emendamenti; similmente, cfr. V. LIPPOLIS, *Un onesto compromesso regolamentare*, cit., 44 ss. Sul ruolo *de facto* redigente delle Commissioni in sede referente, in caso di presentazione di un maxi-emendamento “conservativo”, v. anche *supra*, spec. nt. 289.

³¹⁹ Segnala questi due episodi N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Oss. fonti*, n. 1, 2019, 4, nt. 7.

³²⁰ Per una rassegna delle posizioni dottrinali, quasi unanimi nel ritenere politicamente inopportuna e costituzionalmente illegittima la prassi del ricorso all'abbinata maxi-emendamenti - questione di fiducia, v. N. LUPO, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti*, cit., 261 ss.; ID., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., 74 ss.; più di recente, G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 7 ss., spec. nt. 16, e, *passim*, spec. 117 ss., ove ricostruisce gli specifici vizi ad essa correlati.

Con questa prima pronuncia (i cui principi sono stati ripresi dalle successive sentenze n. 262 del 1998 e n. 148 del 1999), a fronte dell'impugnazione di una disposizione inserita durante l'*iter* di conversione di un decreto in seguito all'approvazione di un maxi-emendamento su cui era stata posta la questione di fiducia, il Giudice delle leggi ha rigettato la questione sostenendo che sia il procedimento di conversione dei decreti-legge che quello fiduciario sono «procedimenti speciali non contemplati dalla Costituzione, ma previsti e disciplinati in sede regolamentare», il cui rispetto – accertato, nel caso di specie, dalla Corte stessa – porta a escludere la violazione delle norme procedurali di cui all'art. 72 Cost.³²¹.

In altri casi, come nella sent. n. 398 del 1998³²², la Corte non è neppure entrata nel merito delle questioni sollevate, pronunciandone l'inammissibilità.

Se qualche segnale sulla strada del riconoscimento degli effetti negativi derivanti dalla prassi in esame ha iniziato a intravedersi con la sentenza n. 22 del 2012³²³, è con le sentenze n. 32³²⁴ e n. 154³²⁵ del 2014 che il Giudice costituzionale – pur non

³²¹ Corte cost., sent. n. 391 del 1995, *Cons. dir.*, punto 6. Critici nei confronti di tale decisione sono, tra gli altri, G. GUZZETTA, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per i vizi formali) della legge di conversione*, in *Giur. cost.*, n. 6, 1995, 4493 ss.; N. LUPO, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti*, cit., 265 ss., il quale parla di «una lettura peculiare dell'art. 72 Cost.», ai sensi della quale «i regolamenti parlamentari, nel definire i procedimenti c.d. “speciali”, sarebbero privi di limiti, essendo autorizzati a derogare alle norme fondamentali poste nel primo comma del medesimo articolo» (*ivi*, 266); M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, cit., 840, che – analogamente a Nicola Lupo – la configura come un passo indietro rispetto all'apertura al sindacato di legittimità costituzionale sul procedimento legislativo operata con la sent. n. 9 del 1959.

³²² In detta pronuncia la Corte liquida la questione ritenendo che «non [fosse] chiaro nella prospettazione dei ricorrenti in quale modo» il vizio *in procedendo* della legge statale per asserita violazione dell'art. 72 Cost. «si risolverebbe in invasione o menomazione della competenza regionale» (Corte cost., sent. n. 398 del 1998, *Cons. dir.*, punto 5).

³²³ Con essa la Corte – richiamando la sent. 9 del 1959 – afferma la propria competenza a sindacare la legittimità del procedimento legislativo seguito in riferimento alle norme costituzionali che lo regolano. Cfr. M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, cit., 316 ss., secondo cui il provvedimento adottato dal legislatore dev'essere conforme alle norme costituzionali, a prescindere dal contestuale rispetto delle norme regolamentari.

³²⁴ Con tale pronuncia, la Corte afferma che «un intervento normativo di simile rilievo [...] ha finito [...] per essere frettolosamente inserito in un “maxi-emendamento” del Governo, interamente sostitutivo del testo del disegno di legge di conversione, presentato direttamente nell'Assemblea del Senato e su cui il Governo medesimo ha posto la questione di fiducia [...], così precludendo una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta» e, inoltre, che «la presentazione in aula da parte del Governo di un maxi-emendamento al disegno di legge di conversione non ha consentito alle Commissioni di svolgere in Senato l'esame referente richiesto dal primo comma dell'art. 72 Cost.» (Corte cost., sent. n. 32 del 2014, *Cons. dir.*, punto 4.4).

³²⁵ È in tale sentenza che quella in parola viene *expressis verbis* definita «[la] problematica prassi del ricorso da parte del Governo ai maxi-emendamenti, in sede di conversione dei decreti-legge, su cui viene

pronunciandosi direttamente sulla legittimità del combinato tra maxi-emendamento e questione di fiducia – ha cominciato a manifestare una posizione critica rispetto alla compressione delle prerogative parlamentari nell’ambito del procedimento legislativo (nella specie, di conversione di decreti-legge).

Un ultimo sviluppo di tale approccio si può trovare nella recente ordinanza n. 17 del 2019 in cui la Corte, benché abbia dichiarato inammissibile – in sede di vaglio preliminare – il ricorso promosso, ha rievocato e valorizzato alcuni principi costituzionali in materia di procedimento legislativo che le Camere sono tenute a rispettare³²⁶. Richiamata la propria giurisprudenza – con espresso riferimento alla sentenza n. 32 del 2014 – circa «gli effetti problematici dell’approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo», la Corte ha anzitutto osservato che tale consolidata prassi, trasversale a ogni Governo (a prescindere dalla colorazione politica), caratterizza sin dagli anni ’90 anche l’*iter* di approvazione delle manovre finanziarie³²⁷. Nonostante la rilevanza nient’affatto marginale che una “regolarità” di tal genere assume nell’ambito di un settore «contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità», i giudici costituzionali hanno voluto affermare che essa non può assurgere a giustificazione di prassi parlamentari «che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali», occorrendo «prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell’esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco»³²⁸.

Per quanto il passo decisivo, nel senso di una declaratoria di illegittimità costituzionale del descritto (ricorrente) espediente procedurale, non sia ancora stato compiuto, le più recenti evoluzioni della sua giurisprudenza hanno gettato un seme che

apposta la questione di fiducia» (Corte cost., sent. n. 154 del 2014, *Cons. dir.*, punto 5).

³²⁶ Cfr. N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale*, cit., 15, secondo cui tale pronuncia «ha il pregio di superare alcune esitazioni che avevano caratterizzato, in passato, la giurisprudenza costituzionale e che avevano concorso a determinare il successo di prassi devianti, e in particolare di quella consistente nella posizione della questione di fiducia su maxiemendamenti».

³²⁷ Corte cost., ord. 17 del 2019, *Cons. dir.*, punto 4.3. Relativamente a questa tipologia di provvedimenti, tuttavia, siffatta prassi – come afferma la Corte – «aveva trovato [...] qualche forma di compensazione nel coinvolgimento della Commissione Bilancio nella definizione del testo su cui il Governo poneva la fiducia, tenendo conto delle proposte emendative in quella sede discusse e approvate».

³²⁸ *Ibidem*.

lascia ben sperare per il futuro.

6. *La (auto)marginalizzazione del Parlamento in favore del Governo: tendenze quantitative e qualitative della delegazione legislativa, in allontanamento dal modello costituzionale*

Dopo aver analizzato le deviazioni della prassi rispetto alle regole costituzionali e parlamentari che governano il procedimento legislativo, meritano di essere svolte alcune considerazioni anche in tema di delegazione legislativa, rispetto ad alcune tendenze “distorsive” del modello costituzionale e, segnatamente, della natura derogatoria ed eccezionale di tale istituto all’interno di un ordinamento che postula il principio di preferenza della legge³²⁹.

Com’è noto, a fronte dell’attribuzione dell’ordinario esercizio della funzione legislativa alle Camere, *ex art. 70 Cost.*, il Costituente ha previsto la possibilità, per queste ultime, di conferire una delega al Governo, predisponendo tuttavia una serie di limiti e controlli.

In primo luogo, la riserva di assemblea di cui all’art. 72, quarto comma, Cost., impone che tale delega non possa che essere attribuita attraverso un atto legislativo discusso e deliberato in sede plenaria, escludendo che il relativo procedimento possa seguire un *iter* abbreviato (art. 72, secondo comma) o essere integralmente effettuato e concluso in Commissione (art. 72, terzo comma). In secondo luogo, dalla formulazione linguistica dell’art. 76 Cost. – contenente una doppia negazione – può implicitamente ricavarsi un interessante argomento a sostegno del carattere eccezionale della delega

³²⁹ Sulla natura derogatoria della delegazione legislativa, presupposta dal quadro costituzionale, cfr. Corte cost., sentenze n. 3 del 1957 e n. 340 del 2007; in dottrina, anche in riferimento ai lavori preparatori, v. G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016, 9 ss.; a favore del carattere eccezionale dell’istituto, cfr., *ex multis*, L. PALADIN, *Decreto delegato*, in *Noviss. dig. it.*, vol. V, Torino, Utet, 1960, 295; A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. giur.*, vol. X, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, 1988, 2; N. MACCABIANI, *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del governo*, Milano, Giuffrè, 2005, 13; M. RUOTOLO, *Delega legislativa*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, 1762. Sulla preferenza della legge come principio cardine dell’ordinamento, in quanto espressione di una democrazia pluralista e, dunque, pure delle minoranze, v. Corte cost., sent. n. 171 del 2007.

legislativa³³⁰. Inoltre, se interpretata in maniera stringente, tale disposizione dovrebbe prescrivere vincoli precisi e puntuali al legislatore delegato. Dallo stesso dibattito in Assemblea costituente emerge infatti una certa diffidenza verso quest'ultimo, derivante anche dall'esperienza delle precedenti epoche, tanto quella statutaria, quanto in particolare quella fascista, in cui la delegazione all'Esecutivo era priva di specifiche limitazioni³³¹.

A chiusura del sistema, infine, sono previsti controlli, a “doppio binario”, esercitati dal Presidente della Repubblica – tanto in sede di promulgazione delle norme di delegazione, quanto in sede di emanazione dei corrispettivi decreti legislativi³³² – e dalla Corte costituzionale, sia nello scrutinio di conformità al disposto costituzionale della legge delega, sia del rispetto di quest'ultima nell'esercizio del potere delegato.

Dall'analisi della prassi parlamentare – non solo la più recente – emerge, invece, un evidente allontanamento (sia in termini quantitativi che qualitativi) di tale istituto dal modello costituzionale³³³, in una certa misura “avallato” dall'orientamento di *self-restraint* assunto dalla giurisprudenza della Corte.

In linea teorica, se una legge di delega attribuisce al Governo il potere di disciplinare (a) materie di eccessiva ampiezza, (b) senza definire effettivamente i principi e i criteri direttivi entro cui questo potrà muoversi o (c) senza fissare il termine ultimo per esercitare tale potere (o fissandone uno eccessivamente lungo, irragionevole, o incerto nell'*an* e nel *quando*), essa deve essere considerata incostituzionale. Tra il piano teorico-giuridico e quello fattuale sussiste tuttavia uno scarto non di poco conto, determinato sia dall'assenza di una assodata interpretazione dei limiti prescritti, sia dalle divergenze circa

³³⁰ Cfr. U. RONGA, *Le principali tendenze della delega legislativa nella più recente esperienza. Contributo allo studio della XIV, XV e XVI legislatura*, in C. DE CESARE (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Roma, Aracne, 2011, 306.

³³¹ In particolare, ci si riferisce alla legge n. 100 del 1926 (una delle cc.dd. «leggi fascistissime») che attribuì al Governo la facoltà di emanare autonomamente norme giuridiche, senza predisporre efficaci garanzie da affidare al Parlamento. Cfr., in tema, E. PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*, Milano, Giuffrè, 1988, 79 ss.

³³² In tale ambito, la giurisprudenza della Corte (v. sent. n. 406 del 1989) ha riconosciuto al Capo dello Stato un potere di controllo analogo a quello esercitato in sede di promulgazione delle leggi.

³³³ Sul progressivo allontanamento della delegazione legislativa dal modello tracciato dalla Carta costituzionale, cfr. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2009, spec. 158; in termini generali, riguardo alle fonti governative «ormai assai lontane nella prassi [...] dallo stesso quadro costituzionale», G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Oss. fonti*, n. 1, 2018, 13.

la natura dell'istituto e le finalità politico-istituzionali che esso è chiamato a perseguire³³⁴.

Per comprendere appieno le cause che sono all'origine delle attuali (perduranti) tendenze in tema di delegazione legislativa, si prenda anzitutto in esame il contenuto dei singoli requisiti costituzionali espressamente previsti, nonché la loro interpretazione e applicazione.

Non dovrebbero rilevarsi significativi margini di incertezza relativamente al requisito temporale e alla sua determinazione: la Corte costituzionale ha sin da subito chiarito che il termine iniziale si computa a partire dall'entrata in vigore della legge delega (sent. n. 163/1963), mentre il termine finale si determina in base alla data di emanazione del decreto (sent. n. 39/1959). Ciononostante, si registra la tendenza – non censurata dal Giudice delle leggi³³⁵ – di prorogare o differire (anche più volte e pure una volta scaduti) i termini di attuazione della delega, talvolta per giunta attraverso la legge di conversione di un decreto-legge³³⁶. A ciò si aggiunga la decennale prassi di conferire deleghe “integrative” e/o “correttive”³³⁷ che consentono al Governo di intervenire in un momento ancora successivo rispetto a quello originariamente stabilito, delineando una sorta di legislazione “per fasi” – costituita da un primo momento in cui viene emanato un decreto, poco ponderato e scarsamente dettagliato, e uno o più successivi interventi che ne specificano più puntualmente la disciplina – non prevista in Costituzione³³⁸. Tali tendenze ingenerano un'instabilità della disciplina oggetto di delega tanto più marcata quanto più

³³⁴ Cfr. U. RONGA, *Le principali tendenze della delega legislativa*, cit., 309.

³³⁵ V. Corte cost., sent. n. 422 del 1994.

³³⁶ L. GORI, *Dalla «fonte» decreto legislativo integrativo e correttivo al «fine» di integrazione e correzione (tramite una pluralità di fonti)*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2019, 8, ravvisa l'illegittimità costituzionale dell'«interazione patologica tra delega legislativa e decretazione d'urgenza» (c.vo testuale).

³³⁷ Sull'evoluzione di tale prassi, che ha una prima manifestazione nella legge n. 825 del 1971, contenente la delega per la riforma del sistema tributario, cfr., tra gli altri, N. LUPO, *Lo sviluppo delle deleghe e dei decreti legislativi “correttivi”*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Torino, Giappichelli, 1996, 45 ss.; M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, Giuffrè, 2009, 41 ss.; di recente, A. ARCURI, *La delegazione legislativa nella XVII legislatura: prassi e giurisprudenza alla luce del modello costituzionale*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2018, 3, che segnala il relevantissimo incremento di tale prassi, diventata «endemica e strutturale, ineliminabile e pure irrinunciabile», nella XVII legislatura, e L. GORI, *Dalla «fonte» decreto legislativo integrativo e correttivo*, cit., 3, che conferma tale tendenza anche con riferimento alla prima fase della XVIII legislatura.

³³⁸ Cfr. G. MARCHETTI, *Riflessioni su alcuni aspetti problematici della delegazione legislativa. In particolare: la “sistemazione” normativa tramite delega, il ruolo del Parlamento nell'adozione dei decreti delegati e il ricorso ai decreti integrativi e correttivi*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2019, 7 ss., che sottolinea tutte le criticità derivanti dall'adozione di decreti integrativi e correttivi.

reiterate sono le proroghe e quanto più esteso è l'arco temporale a disposizione dell'Esecutivo³³⁹.

In secondo luogo, il Parlamento può conferire una delega solo con riferimento a «oggetti definiti». Se risulta agevole riscontrare l'indicazione dell'oggetto di delegazione (ed è difficilmente immaginabile una sua assoluta assenza), più complesso è addivenire a un'interpretazione univoca del minimo livello di "definizione" richiesto, stante l'assenza di un "limite quantitativo" indicato in Costituzione. Sulla scorta di una lettura "essenziale" di tale requisito, la prassi registra una sempre più frequente propensione a conferire all'Esecutivo deleghe assai vaste ed eterogenee sotto il profilo contenutistico, che spesso comprendono ampie materie quando non interi settori dell'ordinamento³⁴⁰.

Inoltre, il legislatore delegante è chiamato a indicare «principi e criteri direttivi», che delimitino la discrezionalità governativa nell'esercizio della delega, senza annullarla del tutto o comprimerla al punto di rendere vano l'utilizzo di tale strumento normativo³⁴¹. Sull'interpretazione di tali requisiti emergono ancora maggiori difficoltà, in ordine a cosa si debba intendere per ciascuna delle locuzioni utilizzate dalla Carta e di quale sia la loro estensione sufficiente a considerare soddisfatta la (sintetica) lettera dell'art. 76 Cost.

Un primo problema concerne la distinzione tra «principi» e «criteri direttivi», su cui soltanto parte della dottrina si è cimentata³⁴², diversamente dal legislatore in sede di

³³⁹ Cfr., in tal senso, A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in F. GALGANO (a cura di), *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca. Disposizioni sulla legge in generale art. 1-9*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 2011, 503.

³⁴⁰ Si pensi, riguardo alla scorsa legislatura, la l. 56/2014 (c.d. «legge Delrio»), che delegava un ampio riordino del sistema degli enti locali; la l. 183/2014 (c.d. «Jobs act»), in materia di mercato del lavoro; la l. 124/2015 (c.d. «legge Madia») in materia di pubbliche amministrazioni. Tali ultime due – come osserva G. MARCHETTI, *Riflessioni su alcuni aspetti problematici della delegazione legislativa*, cit., 6 – contenevano deleghe aventi oggetti eterogenei che non specificavano in maniera puntuale, limitandosi a definire gli obiettivi da perseguire.

³⁴¹ Come affermato dalla Corte costituzionale, «le direttive, i principi ed i criteri servono, da un verso, a circoscrivere il campo della delega, sì da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata, ma, dall'altro, devono consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare» (sent. n. 158 del 1985, *Cons. dir.*, punto 1).

³⁴² Cfr. A.A. CERVATI, *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, 950-951, ritiene i principi «norme programmatiche realmente utilizzabili con riferimento all'ambito degli "oggetti definiti"» ossia «statuizioni fondamentali destinate a ricevere una successiva attuazione», mentre i criteri direttivi «enunciazioni di finalità da perseguire o di più specifiche modalità idonee a guidare l'attività normativa del Governo», assimilando questi ultimi a «direttive vincolanti, rivolte a limitare ulteriormente la discrezionalità del legislatore delegato, imponendogli di seguire determinate finalità, di garantire date esigenze, di tenere presenti certi interessi, o, infine, di dare attuazione ai "principi" indicati dalla legge di delega secondo modalità tecniche prestabilite». Diversamente, la dottrina prevalente

delegazione e dalla Corte costituzionale che sembrano considerarli pacificamente una vera e propria *endiadi*³⁴³.

Le disposizioni di delega approvate soprattutto negli ultimi anni, soprattutto quelle che riguardano ampi interventi di riforma, recano principi e criteri direttivi generici e vaghi ovvero inespressi ma deducibili *per relationem*. Tale prassi, seppure comporti come conseguenza «un rafforzamento e un ampliamento della discrezionalità dell'esecutivo» nell'esercizio del potere delegato³⁴⁴, è stata ammessa dalla Corte costituzionale, la quale, operando «un controllo elastico e tollerante»³⁴⁵, da una parte ha sancito la necessità che la legge delega contenga principi e criteri direttivi chiari ed effettivi³⁴⁶, mentre dall'altra ha consentito che essi possano essere ricavati implicitamente o, appunto, *per relationem*³⁴⁷. Il Giudice costituzionale sostiene inoltre che la loro ampiezza può variare a seconda della funzione della delega che le Camere intendono conferire, ossia che «il [loro] livello di specificazione [...] può in concreto essere diverso da caso a caso, anche in relazione alle caratteristiche della materia e della disciplina su cui la legge delegata incide»³⁴⁸, tanto che non è possibile costruire una definizione rigida di tale binomio cui il Parlamento debba rigorosamente attenersi³⁴⁹.

(cfr. E. LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, Milano, Giuffrè, 1956, 54 ss.; L. PALADIN, *Decreto legislativo*, cit., 298) intende unitariamente l'espressione utilizzata dall'art. 76 Cost.

³⁴³ Anche con la Circolare della Presidenza del Consiglio 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, recante la «Guida alla redazione dei testi normativi», si tenta una differenziazione tra i due concetti, affermando che «i principi sono, propriamente, le disposizioni della legge di delegazione che contengono norme giuridiche di carattere generale», mentre «i criteri direttivi sono, propriamente, l'indicazione delle specifiche finalità fissate al legislatore delegato», prendendo tuttavia atto del fatto che «nell'applicazione concreta, principi e criteri direttivi costituiscono un'endiadi e non sono differenziati» (§ 5.2.3).

³⁴⁴ Così G. MARCHETTI, *Riflessioni su alcuni aspetti problematici della delegazione legislativa*, cit., 7, che segnala, tra i casi recenti, la genericità delle statuizioni di principio e delle direttive inserite nella legge sul «Jobs act» e nella «legge Madia».

³⁴⁵ A. ARCURI, *La delegazione legislativa nella XVII legislatura*, cit., 4.

³⁴⁶ Tale affermazione si trova già nella sent. n. 3 del 1957, prima pronuncia in materia di delegazione legislativa, con cui la Corte ha espressamente affermato la propria competenza a sindacare la legittimità costituzionale dei decreti delegati.

³⁴⁷ Sul fatto che possano ricavarsi per implicito, v. sent. n. 48 del 1986; circa la possibilità per il delegante di enuclearli *per relationem*, v. sent. n. 156 del 1987.

³⁴⁸ In questi termini, Corte cost., ord. n. 134 del 2003.

³⁴⁹ Come ha affermato la Corte, «la varietà delle materie riguardo alle quali si può ricorrere alla delega legislativa comporta che neppure è possibile enucleare una nozione rigida valevole per tutte le ipotesi di «principi e criteri direttivi»» (sent. n. 98 del 2008, *Cons. dir.*, punto 3.1), e pertanto «il Parlamento, approvando una legge di delegazione, non è certo tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose» (sentt. n. 340 del 2007 e n. 250 del 1991).

L'atteggiamento "tollerante" della giurisprudenza costituzionale³⁵⁰ ha incentivato un utilizzo quantitativamente elevato e qualitativamente "distorto" dello strumento della delegazione legislativa negli ultimi anni (o, per meglio dire, decenni). Tali tendenze, per essere comprese appieno, vanno inquadrare nel contesto politico-istituzionale di riferimento e osservate in parallelo alle evoluzioni della forma di governo.

A partire dalla XI legislatura, a seguito della trasformazione dell'assetto istituzionale conseguente all'introduzione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario e alla mutata concezione dei rapporti tra maggioranza e opposizione, nonché tra Parlamento e Governo (a detrimento del primo e, specularmente, a vantaggio del secondo)³⁵¹, si è assistito a un'«esplosione» del fenomeno in parola³⁵². Tendenza che è andata accentuandosi ulteriormente a cominciare dalla XIII legislatura³⁵³, anche a compensazione della "stretta" operata dalla Corte costituzionale – con la nota, già citata, sent. n. 360 del 1996 – attorno alla decretazione d'urgenza³⁵⁴. L'inversione dei *trend* tra questi due atti normativi di spettanza governativa e l'accresciuta preferenza per la

³⁵⁰ Si tenga presente che solo in un'occasione, sino ad ora, la Corte ha provveduto a dichiarare l'incostituzionalità di norme di delega contenute in una legge statale in quanto l'oggetto definito dalle Camere andava «ad estendersi, in maniera impropria ed indeterminata, ad un'attività di sostanziale riparto delle funzioni e ridefinizione delle materie, senza peraltro un'effettiva predeterminazione di criteri» (Corte cost., sent. n. 280 del 2004, *Cons. dir.*, punto 5).

³⁵¹ Sul particolare rilievo assunto dalla delega a partire da tale fase, cfr., tra gli altri, P. MAGARÒ, *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003, 46 ss.

³⁵² Espressione utilizzata da G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, cit., 102, e da R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa fra teoria e prassi*, ivi, 334. Si noti che sino al 1996 il numero delle deleghe era in media di 4 all'anno, mentre da quell'anno al 2019 la cifra è pressoché raddoppiata, giungendo a una media di 7,4 deleghe all'anno.

³⁵³ Sulle tendenze in tema di delega legislativa nel decennio 1996-2007, v. P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Torino, Giappichelli, 2007, 80 ss.; per le legislature XIV e XV, v. P. ADDIS, E. VIVALDI, *Linee di tendenza nell'utilizzo della delega legislativa tra XIV e XV legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, Padova, Cedam, 2009, 13 ss.; per la XVI legislatura, v. E. MALFATTI, *La "fisionomia" delle deleghe della XVI legislatura*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011, 124 ss.; per la XVII legislatura, v. A. ARCURI, *La delegazione legislativa nella XVII legislatura*, cit., spec. 5 ss.

³⁵⁴ Di «una sorta di "proporzionalità inversa" tra decreto-legge e delega» parla A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003, 384; di diverso avviso, F. MODUGNO, *La delega legislativa nell'esperienza delle due ultime legislature*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2015, 5, secondo cui si tratta di «un processo [...] di affiancamento» più che «di sostituzione» fra i due atti normativi.

delegazione legislativa non sono tuttavia dovute soltanto a quest'ultima ragione, ma certamente anche al peculiare carattere di elasticità proprio della delegazione legislativa³⁵⁵. Rinvenibile anzitutto dalla cornice costituzionale, alle cui "forzature" la giurisprudenza della Corte non ha posto un effettivo argine, tale proprietà risulta assai utile al perseguimento di una molteplicità di finalità, tra cui la realizzazione di ampi interventi di riforma.

Se già nelle precedenti legislature si era assistito a una disinvolta adozione di deleghe dai contenuti assai vasti (non sempre attuate, anche a causa delle polemiche che generavano), è in corrispondenza con la c.d. svolta maggioritaria che si verificano «rilevanti torsioni»³⁵⁶ dell'istituto, utilizzato non tanto (o non solo) per disciplinare materie di particolare complessità tecnica che rendono maggiormente appropriato l'intervento di organi amministrativi dotati di adeguate competenze tecniche estranee agli organi rappresentativi, bensì soprattutto quale principale strumento per l'attuazione dell'indirizzo politico governativo, alla luce dei «vantaggi politico-istituzionali essenzialmente legati al procedimento di formazione dei decreti legislativi»³⁵⁷. A siffatto strumento si è, infatti, ricorso massicciamente in particolare per recepire il diritto dell'Unione europea e per realizzare le più importanti riforme, anche strutturali³⁵⁸, sottraendo temi di grande rilievo e complessità politica – nonché forieri di elevata conflittualità – alla dialettica parlamentare. Così è stato, ad esempio, nelle ultime

³⁵⁵ Circa tale carattere, si v., tra tutti, sin dal titolo dello studio monografico, S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, Liguori, 1990.

³⁵⁶ Per riprendere l'espressione utilizzata da R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa fra teoria e prassi*, cit., 338, i quali ritengono che, viceversa, sarebbe stato necessario «un'attuazione più stringente» del disposto dell'art. 76 Cost.

³⁵⁷ Così, N. LUPO, *Intervento*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, cit., 285. Sulla delega come strumento di attuazione del programma di governo, cfr., tra gli altri, M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di Governo e vizi di costituzionalità?*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2001, 71 ss.; P. MAGARÒ, *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, cit., 59 ss.

³⁵⁸ Si pensi a tutte le principali riforme che, nel corso della XVII legislatura, sono state realizzate mediante delegazione legislativa, ossia quelle del sistema fiscale (l. 23/2014), delle autonomie locali (l. 56/2014, c.d. «legge Delrio»), del mercato del lavoro (l. 183/2014, c.d. «Jobs act»), del sistema di istruzione (l. 107/2015, c.d. «Buona Scuola»), della P.A. (l. 124/2015, c.d. «legge Madia»), del codice dei contratti pubblici (l. 11/2016), del terzo settore (l. 106/2016). Paradossalmente, come osserva A. ARCURI, *La delegazione legislativa nella XVII legislatura*, cit., 9, una materia di notevole complessità tecnica – ma su cui non v'è stata alcuna conflittualità politica – come la coltivazione della vite e la produzione e il commercio del vino è stata invece disciplinata organicamente con legge ordinaria (l. 238/2016, conosciuta come «Testo unico della vite e del vino»).

legislature, in particolare a partire dal 2014, in una fase storico-politica caratterizzata da maggioranze parlamentari poco coese, che hanno scontato difficoltà nell'assumere decisioni attraverso l'"ordinaria" strada legislativa; pertanto, onde evitare che le ambiziose riforme messe in cantiere dall'Esecutivo si infrangessero dinanzi alla mancanza (o alla precarietà) del consenso parlamentare, si è deciso di ricorrere alla delegazione legislativa per normare settori politicamente delicati.

Il mutamento nei rapporti tra Parlamento e Governo – che con tutta evidenza si riflette sui meccanismi e sulle finalità della produzione normativa – ha originato prassi, di assai dubbia legittimità costituzionale³⁵⁹, che, anche nell'ambito dell'*iter* di approvazione delle leggi di delegazione, hanno rafforzato il ruolo dell'Esecutivo e specularmente indebolito quello delle Assemblee rappresentative. Si pensi, in primo luogo, alle leggi di delega di iniziativa governativa, tramite cui è lo stesso legislatore delegato che, in sostanza, stabilisce i limiti del proprio raggio d'azione, spesso fissando principi e criteri direttivi blandi e generici e oggetti molto estesi³⁶⁰. In secondo luogo, un'altra prassi fortemente distorsiva dell'assetto politico-istituzionale è rappresentata dalla posizione della questione di fiducia su di un maxi-emendamento contenente norme di delega, al fine di agevolarne e accelerarne l'approvazione da parte delle Camere³⁶¹. In terzo luogo, tanto per prorogare i termini per l'esercizio della delega quanto per rinnovare quelli già decorsi ovvero per attribuire nuove deleghe al Governo, non sono mancate apposite norme inserite sul "treno" dei progetti di legge di conversione di decreti-legge – che, stante il procedimento "a tempi certi", godono di apposite "corsie preferenziali" – in elusione della prescrizione costituzionale di cui all'art. 72, quarto comma, Cost. che per le leggi di delega dispone l'adozione della «procedura normale di esame e di approvazione»³⁶². Analogamente, sempre in funzione di un'approvazione rapida e

³⁵⁹ Recisamente nel senso del contrasto con il dettato costituzionale delle prassi che si descrivono nel prosieguo del testo (passate in rassegna dall'A. stessa), G. MARCHETTI, *Riflessioni su alcuni aspetti problematici della delegazione legislativa*, cit., 11.

³⁶⁰ Le più rilevanti leggi contenenti deleghe delle scorse legislature sono state di iniziativa governativa: ad es., la legge 42/2006 sul c.d. federalismo fiscale e le già citate leggi 56/2014, 183/2014, 124/2015, 11/2016.

³⁶¹ Così è stato, al Senato, per la l. 56/2014 (c.d. «legge Delrio») e per la l. 183/2014 (c.d. «Jobs Act»). Sulle vicende legate a quest'ultima, cfr. A. GUAZZAROTTI, *La fiducia sulla legge delega "in bianco" del Jobs Act: il diritto del lavoro emigra verso logiche tecnocratiche?*, in *Forum quad. cost.*, n. 10, 2014.

³⁶² Cfr., in tal senso, G. MARCHETTI, *Riflessioni su alcuni aspetti problematici della delegazione legislativa*, cit., 12.

garantita, norme di delega sono state approvate nel corso della sessione di bilancio o inserite in disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, i quali sono soggetti a uno speciale “contingentamento dei tempi” su richiesta del Governo stesso³⁶³.

Tali espedienti hanno comportato il sacrificio del confronto parlamentare e dell’approfondito esame di provvedimenti che comportano la cessione, per quanto temporanea e materialmente circoscritta, della funzione legislativa da parte dell’organo rappresentativo. Sacrificio che, si badi, non potrà essere compiutamente ristorato nella fase di adozione dei decreti legislativi, per mezzo della funzione consultiva esercitata dalle Commissioni competenti sugli schemi di questi ultimi.

L’apposizione di un ulteriore limite all’Esecutivo³⁶⁴, come l’obbligo di richiedere pareri alle Camere prima della deliberazione definitiva del decreto in Consiglio dei ministri, oltre che essere pacificamente ammessa³⁶⁵, costituisce certamente un’ apprezzabile occasione di confronto e di collaborazione interistituzionale tra il delegante e il delegato, sotto molteplici profili³⁶⁶: essa rappresenta una garanzia di maggiore trasparenza in sede di attuazione della delega; consente di svolgere un’attività di controllo politico – particolarmente significativo qualora l’oggetto della delega riguardi materie politicamente rilevanti – nei confronti del Governo³⁶⁷ e di indirizzo dell’attività legislativa da questo esercitata; contribuisce a conferire un «*surplus* legittimante» e «una

³⁶³ Art. 123, comma 2, R.C.: «Il Governo può richiedere che la Camera deliberi sul progetto di legge entro un determinato termine, riferito alle scadenze connesse alla manovra finanziaria complessiva». Come osserva G. MARCHETTI, *ibidem*, tale tendenza non si è arrestata neppure in seguito all’entrata in vigore della legge n. 208 del 1999, che ha disposto il divieto di prevedere deleghe all’interno della legge finanziaria (ora facente parte della legge di bilancio) e di esaminare i d.d.l. collegati al di fuori della sessione di bilancio. In riferimento a ciò, l’A. segnala (nt. 22) che nella XVII legislatura le più importanti leggi di delega, come il «*Jobs Act*» e la «legge Madia», costituivano proprio collegati alla manovra finanziaria.

³⁶⁴ Requisito già obbligatoriamente previsto dalla l. 400/1988 per le deleghe di durata ultrabiennale, ma nella prassi generalizzato tramite espresse previsioni delle singole deleghe, secondo modalità spesso differenti da quelle disposte dalla citata legge.

³⁶⁵ Sull’ammissibilità di tale ulteriore requisito, cfr., per tutti, S.M. CICCONE, *I limiti “ulteriori” della delegazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 568.

³⁶⁶ In tal senso, cfr., *ex plurimis*, A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, cit., 252 ss.; N. LUPO, *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, Giappichelli, 1999, 156 ss.; C. DE FIORES, *Trasformazione della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, Cedam, 2001, 190. *Contra*, A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, vol. VI – agg., Milano, Giuffrè, 2002, 713, secondo cui il sistema dei pareri parlamentari cagionerebbe un’alterazione del modello costituzionale.

³⁶⁷ Sul valore politico e la natura consultiva del parere reso all’interno del procedimento di adozione di un decreto delegato, cfr. Corte cost., sent. n. 57 del 1982.

maggiore “autorevolezza” alle scelte dell’Esecutivo», nonché a consentire la partecipazione delle opposizioni al procedimento di formazione dei decreti legislativi³⁶⁸.

Tuttavia, da un lato, tale attività consultiva non può tradursi in un’eccessiva ingerenza del Parlamento sul potere normativo del Governo, assumendo i tratti di una “co-decisione”, tramite l’imposizione di specifici contenuti da inserire nel decreto³⁶⁹, in quanto ciò violerebbe il carattere duale del procedimento previsto dall’art. 76 Cost.: l’Esecutivo in questa fase deve infatti godere di adeguati margini di discrezionalità per determinare i contenuti del decreto, assumendosi la piena responsabilità politica del prodotto normativo³⁷⁰. Da un altro versante, l’espressione del parere non può, comunque sia, compensare la carenza dei contenuti essenziali – costituzionalmente richiesti – della legge di delegazione, laddove questa tracci un’inadeguata delimitazione “iniziale” del potere normativo del Governo, tentando di «porre rimedio al problema dell’indebolimento del ruolo del Parlamento, nel momento dell’approvazione della legge di delega, attraverso la previsione di un rafforzamento della sua attività consultiva nella fase di adozione dei decreti»³⁷¹.

A fronte delle criticità che sembrano doversi imputare a fattori di natura prettamente politica, un auspicato “riavvicinamento” al modello costituzionale della delegazione legislativa non potrà prescindere da un’inversione di tendenza tanto sotto il profilo quantitativo, quanto sotto quello qualitativo. In tale ottica, occorre che il Parlamento recuperi centralità nell’ambito della fase di delega della funzione legislativa: da una parte conferendola con maggiore parsimonia (auspicabilmente solo qualora la materia da disciplinare sia connotata da particolare tecnicità), riportando così l’istituto

³⁶⁸ Così P. MAGARÒ, *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, cit., 160, che ne sottolinea l’importanza «in un contesto nel quale si pone con forza crescente il problema della legittimazione democratica delle decisioni governative».

³⁶⁹ Non sono episodiche le prassi che vanno in questa direzione, quali l’apposizione di condizioni “emendative” (e non soltanto di osservazioni e proposte) e gli aggravii procedurali, come l’obbligo di “ritrasmissione” degli schemi di decreto – con osservazioni ed eventuali modificazioni – alle Camere, qualora il Governo decida di non conformarsi al parere delle Commissioni.

³⁷⁰ Cfr. G. MARCHETTI, *Riflessioni su alcuni aspetti problematici della delegazione legislativa*, cit. 14 ss.

³⁷¹ *Ivi*, 16. Cfr., in tal senso, anche G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 155; E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, 18, che osserva come il Parlamento, formulando leggi di delegazione «prive (o quasi) di principi e criteri direttivi e [...] caratterizzate da un’eccessiva ampiezza dell’oggetto del potere delegato», tenda a rinunciare «a delimitare il potere del Governo in sede di adozione della delega» pensando di recuperare nella fase di attuazione del decreto legislativo».

nell'alveo dell'eccezionalità che gli è propria; dall'altra circoscrivendo adeguatamente il potere normativo del legislatore delegato – attraverso l'indicazione di un oggetto di portata non eccessivamente vasta, la definizione di puntuali principi e criteri direttivi, l'individuazione di tempi congrui – ma lasciando a questo, al contempo, sufficienti margini di discrezionalità. Il Governo, da par suo, dovrebbe, in primo luogo, evitare di ricorrere a espedienti procedurali come presentare maxi-emendamenti contenenti norme di delega da “blindare” ponendovi la questione di fiducia, nonché, in secondo luogo, assumere maggiore responsabilità e consapevolezza del proprio ruolo nell'esercizio della delega ricevuta, senza demandarlo a futuri interventi correttivi e integrativi.

Stante, tuttavia, le difficoltà nell'intravedere un mutamento delle (distorte) prassi affidato esclusivamente agli organi politicamente connotati, cruciale sarà altresì (se non in primo luogo) il contributo apportato dagli organi di garanzia costituzionale, tanto in sede di promulgazione presidenziale, quanto nell'esercizio del sindacato di legittimità costituzionale sulla legge delega. In particolare, una “svolta” giurisprudenziale in direzione di un più penetrante scrutinio sui requisiti costituzionalmente prescritti non potrebbe che incidere positivamente sul riassetto del sistema delle fonti e sulle dinamiche della forma di governo.

CAPITOLO IV

LA DEBOLE INFLUENZA POLITICA
DELLE FUNZIONI PARLAMENTARI DI INDIRIZZO E CONTROLLO,
TRA INCOMPIUTEZZA E DISFUNZIONALITÀ

1. Il mancato contributo del Parlamento alla definizione iniziale dell'indirizzo politico di governo

All'interno di un contesto politico-istituzionale in cui il Parlamento, sotto il profilo legislativo – come s'è visto – tende a perdere la sua preminenza in favore dell'Esecutivo, particolare rilievo assumono le altre funzioni di cui è investito e che è istituzionalmente chiamato ad esercitare. Se da un lato appare evidente come, specie in questo ambito, il dato politico, spesso influenzato dalla contingenza, influisca sulle attività svolte dagli organi costituzionali e sui rapporti tra essi intercorrenti, dall'altro sono tuttavia poste dalla Costituzione e dai Regolamenti parlamentari alcune (minime) regole volte alla razionalizzazione di tali relazioni che, diversamente, rimarrebbero appannaggio di fluide e mutevoli prassi politiche¹.

Se si prende in esame il rapporto fiduciario – elemento imprescindibile della forma di governo parlamentare – che intercorre tra i due organi titolari della funzione di indirizzo politico, con particolare riferimento all'atto con cui tale relazione si instaura, si può rilevare come anche in detto ambito le Assemblee rappresentative finiscano, nella sostanza, per non conformarsi al dettato costituzionale (e regolamentare, di questo riproduttivo) e, di riflesso, per omettere di affermare la propria centralità nella definizione e nella elaborazione delle finalità dell'azione di governo. Ci si riferisce, in particolare, alla costante elusione (forse definibile persino violazione) di uno dei requisiti della mozione di fiducia, ossia la motivazione. Al fine di detta disamina, si parta dai profili normativi e funzionali che presiedono alla disciplina di questo istituto parlamentare.

1.1. La mozione motivata quale atto parlamentare per l'instaurazione del rapporto di fiducia

La mozione di fiducia², occorre premettere, si distingue dalle mozioni

¹ Con particolare riferimento alla razionalizzazione del rapporto di fiducia, cfr. A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973, spec. 271 ss.; più di recente, G. RIVOSACCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III/1 di agg., Torino, Utet, 2008, spec. 15 ss. (estr.).

² Su tale atto parlamentare, cfr., *ex multis*, A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, 393 ss.; V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C.

propriamente intese, tipici atti di indirizzo politico del Parlamento nei confronti del Governo, in quanto non introduce «per impulso autonomo dall'interno delle Camere»³ un dibattito che si conclude con una deliberazione, ma viene presentata nel corso di un dibattito già instaurato per effetto di un atto “esterno”, consistente nella presentazione del Governo in Parlamento ove il Presidente del Consiglio dei ministri rende dichiarazioni programmatiche (dette anche “comunicazioni”) su cui le Assemblee sono chiamate ad esprimersi. Tuttavia, tale strumento giuridico non costituisce solo l'atto con cui – in caso di voto favorevole – queste ultime esprimono la fiducia all'Esecutivo, bensì anche «l'atto con cui esse *devono* motivare la loro fiducia»⁴.

La motivazione, infatti, costituisce un requisito essenziale dell'atto, fissando al momento della sua votazione, l'impegno da parte sia del Parlamento che del Governo – il quale, tramite il suo vertice, sceglie in ciascuna Camera la mozione da votare, nel caso ne sia presentata più di una – su un predeterminato programma. È lo stesso testo costituzionale (art. 94, secondo comma) – ripreso pedissequamente dai Regolamenti parlamentari (art. 115, comma 1, R.C.; art. 161, comma 1, R.S.)⁵ – a prevederlo espressamente, a fianco alla modalità di votazione per appello nominale. D'altro canto, l'elemento della motivazione è connaturato alla fisionomia di qualsiasi mozione⁶, ma la

DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, II. ed., Milano, Giuffrè, 2005, 216 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2018, 241 ss.; G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000, 137 ss.; G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare*, cit., 16 ss. (estr.); G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, 86 ss.

³ A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 393.

⁴ Così V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, cit., 216 (c.vo aggiunto), che puntualizza come «ciò non può avvenire che dopo aver ascoltato e valutato il programma di governo».

⁵ Invero, i regolamenti razionalizzano ulteriormente l'istituto, vietando la sua votazione per parti separate e la presentazione di ordini del giorno alla mozione stessa (artt. 115, comma 2, R.C.; 161, terzo comma, R.S.), al fine di «preservare una definizione unitaria ed omogenea dell'indirizzo», come osserva G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare*, cit., 16 (estr.). Alla Camera, nonostante tale divieto fosse stato introdotto nel 1950, la prassi di presentare ordini del giorno «di carattere particolaristico, il cui svolgimento e votazione possano sembrare antitetici alla natura stessa della discussione» – come riporta G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia*, cit., 92 – proseguì sino al 1954, se si eccettua un ultimo episodio nell'ambito dell'*iter* fiduciario del Governo Zoli; diversamente al Senato, pur non essendo allora espressamente precluso, sin dalle prime fasi repubblicane non ne fu consentita la votazione, ritenendola in contrasto con la corretta interpretazione del Regolamento (v. Senato della Repubblica, *Assemblea, Resoconto stenografico*, I Legislatura, seduta n. 48, 22 luglio 1948, 1161 ss.)

⁶ G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia*, cit., 88, segnala come in generale nelle mozioni si possano distinguere le due parti di cui sono composte, ovverosia la premessa motiva e il dispositivo; *amplius*, su tale profilo, v. A. MACCANICO, *Mozione*, in *Enc. giur.*, vol. XIX, Roma, Istituto

particolarità che esso assume nel procedimento fiduciario è connessa allo «scopo di fare emergere in tutta evidenza le ragioni del consenso delle Camere al Governo e a meglio enucleare l'indirizzo politico risultante»⁷.

Non è un caso, difatti, se in Assemblea costituente fu deciso di individuare questa tipologia di atto parlamentare ai fini dell'instaurazione del rapporto di fiducia, in luogo dell'ordine del giorno, adottato nel previgente ordinamento statutario⁸. Tale opzione dimostra che «il contratto fiduciario non è un semplice contratto per adesione»⁹, in quanto «le Camere non hanno, rispetto al programma governativo, una semplice funzione di ratifica, un sì o un no, un prendere o lasciare», bensì sono chiamate a «un compito costruttivo», che consiste in «un apporto di ragioni politiche che, quali che possano essere state le dichiarazioni di intenti precedenti la formazione del governo e i [loro] impegni elettorali, contribuisca a determinarne con chiarezza la natura e le politiche»¹⁰.

della enciclopedia italiana, 1990, 4.

⁷ V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, cit., 217.

⁸ In questo senso M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, 104. Ciononostante, evidentemente per un retaggio della prassi statutaria, sino al 1954 – ossia nelle prime due legislature repubblicane – la votazione della fiducia era quasi sempre avvenuta su un ordine del giorno, di fatto equiparato a una mozione, che di frequente era accompagnato da molteplici altri ordini del giorno “settoriali” (v. *supra*, nt. 5): così fu per la fiducia accordata ai Governi De Gasperi V, VII, VIII, al Governo Pella, al Governo Fanfani I. Tale prassi, difforme dal diritto positivo, fu interrotta in occasione dell'investitura parlamentare del Governo Scelba, per decisione del Presidente di Assemblea (v. Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, seduta n. 94, 10 marzo 1954, 6181). Cfr., sul punto, G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia*, cit., 87 ss.

⁹ A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 393; difformemente, G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, cit., 137 ss., che riconosce alla mozione di fiducia la natura di «atto negoziale bilaterale», ma al contempo lo inserisce nella «categoria degli atti di adesione», configurandolo come una «richiesta», la cui formulazione, consolidatasi nel tempo, è «meramente recettiva dell'atto dichiarativo-propositivo del Presidente del Consiglio».

¹⁰ Così sempre A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 393, il quale ricorda come addirittura con una «semplice mozione» fu prestato quello che ritiene sia stato «il massimo apporto parlamentare ad un programma di governo»: si tratta della mozione n. 1-00041, a prima firma del Capogruppo DC alla Camera Flaminio Piccoli e sottoscritta anche dai suoi omologhi dei partiti «astensionisti» (incluso il PCI), discussa e infine approvata il 15 luglio 1977, la quale recepiva in maniera assai articolata i contenuti dell'«accordo programmatico» stipulato tra le rispettive forze politiche, “novando” sostanzialmente il programma del c.d. «governo della non sfiducia» senza modificarne la compagine (*ivi*, nt. 9). Su tale vicenda, cfr. G.U. RESCIGNO, *Dal governo delle astensioni al governo senza fiducia e senza programma. (Analisi di una crisi di governo anomala)*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 2-3, 1977, spec. 9 ss., il quale critica il ribaltamento della *ratio* del rapporto fiduciario secondo uno schema – svincolato da detto rapporto – che vedeva il programma definito dall'accordo tra le forze politiche, senza il coinvolgimento del Governo e, per giunta, in un solo ramo del Parlamento; di diverso avviso, S. D'ALBERGO, *L'accordo di programma in Parlamento*, in *Dem. dir.*, n. 3, 1977, spec. 430 ss., che valuta positivamente siffatta «mozione programmatica», tramite la quale si determinava in Parlamento la convergenza delle formazioni politiche di un ordinamento di democrazia pluralista, relativamente alla definizione dell'indirizzo politico.

È tramite la motivazione, dunque, che le Assemblee rappresentative intervengono attivamente e direttamente nel procedimento di formazione dell'indirizzo politico, esprimendo la propria volontà che integra quella enucleata dal Governo con le dichiarazioni programmatiche¹¹, in modo da realizzare una feconda dialettica istituzionale che sfoci nella convergenza unitaria su determinati fini comuni e, in ultimo, sulla definizione del programma¹². Due contributi – quello governativo e quello parlamentare – che si fondono dando vita ad un (unico) indirizzo che costituisce il parametro che conformerà il rapporto tra tali due organi, fornendo la traccia per definire il processo di attuazione del programma di governo, cui entrambi dovranno ritenersi vincolati¹³, e favorendo «il controllo da parte del corpo elettorale sull'operato dei propri rappresentanti»¹⁴. Ciò posto, il rapporto fiduciario non risulterà tuttavia cristallizzato e

¹¹ Cfr. G.F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, 1989, 5, secondo cui il programma su cui si instaura il rapporto fiduciario deve «essere il risultato di una collaborazione, con l'intervento attivo della maggioranza che presenta la mozione», per quanto «evidentemente nessuno p[ossa] impedire alla maggioranza di fare proprio globalmente il programma governativo».

¹² Nel senso della rilevanza normativa del programma perfezionatosi a seguito della fiducia, a cui le Assemblee possono sottrarsi soltanto aprendo una crisi, cfr., tra gli altri, A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti tra maggioranza e opposizione*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 5-6, 1969, 50 ss. Diversamente, M. VILLONE, *Art. 94*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Il Consiglio dei Ministri*, Bologna - Roma, Zanichelli - Soc. ed. Foro it., 1994, 250 ss., il quale ritiene sia difficile «configurare modelli giuridici idonei a vincolare effettivamente i soggetti istituzionali – Parlamento, Governo – a comportamenti determinati» (*ivi*, 251), in quanto, se tramite l'approvazione della mozione motivata le Camere facessero proprio l'indirizzo politico e a questo fossero pertanto vincolate, ne conseguirebbe necessariamente che una crisi potrebbe essere aperta «solo motivando[la] con la mancata attuazione del programma in questione da parte del Governo» e, dunque, soltanto così potrà aversi un cambiamento dell'indirizzo politico, «il che non è una soluzione apprezzabile ai fini dell'efficienza» (*ivi*, 253).

¹³ In questo senso, G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare*, cit., 17 (estr.); analogamente, ancor prima, cfr. *ex plurimis* C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., tomo II, Padova, Cedam, 1976, 568 ss., che così si espresse già in Assemblea costituente; M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1968, 410, secondo cui la motivazione «serve ad individuare l'orientamento intorno a cui si salda la maggioranza [...], pone[ndo] in risalto le ragioni su cui viene a fondarsi l'assenso del Parlamento»; A. RUGGERI, *Le crisi di Governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, Giuffrè, 1990, 84 ss.; L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, Giappichelli, 1995, 140 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 104 ss.; C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento. Il Parlamento italiano tra la XVII e la XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2019, 53, nt. 28. *Contra*, A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., spec. 191 ss. e 284 ss., secondo cui la motivazione di tale atto parlamentare non è idonea a «incidere positivamente e profondamente nel programma di governo, bensì soltanto [a] condizionarlo negativamente» (*ivi*, 192), non potendo pertanto vincolare l'Esecutivo che rimane autonomo nella definizione dell'indirizzo politico.

¹⁴ M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 106; analogamente P. CARETTI, *Motivazione (Diritto costituzionale)*, in *Enc. giur.*, vol. XX, Roma, Istituto della enciclopedia

ingessato all'interno di un perimetro circoscritto dall'indirizzo cui hanno concorso Governo e Parlamento, bensì manterrà una sua fluidità ed elasticità, ben potendo essere integrato e modificato nel corso del suo svolgimento, sulla scorta del costante e reciproco confronto intercorrente tra detti organi¹⁵.

Assieme alla motivazione della mozione, contribuiscono alla razionalizzazione del rapporto di fiducia (e degli accordi politico-partitici che vi stanno a monte) anche la "solenne" modalità di votazione per appello nominale – che vige ancora oggi, nonostante il voto elettronico potrebbe assolvere alla medesima funzione di assunzione di responsabilità individuale da parte di ogni eletto¹⁶ – nonché le dichiarazioni di voto, che impegnano invece ciascun gruppo parlamentare¹⁷. Tali caratteri (in particolare quello della motivazione) tendono a disincentivare l'apertura di crisi di governo – frequenti nel periodo statutario – che non trovino esplicito fondamento in precise ragioni connesse all'indirizzo politico che le Camere stesse hanno contribuito a definire e infine ad accettare, trasfondendo in un atto parlamentare, discusso e solennemente votato, i propri orientamenti, in modo da sottrarli all'informalità degli accordi politici "extra-parlamentari" e facendoli emergere pubblicamente in «una manifestazione di volontà giuridicamente rilevante»¹⁸. Ciò mira pertanto a rinsaldare la stabilità dell'Esecutivo, cui

italiana, 1989, 5, che, ritenendo la motivazione utile a chiarire sin da principio – per entrambi gli organi – la piattaforma su cui tale relazione fiduciaria si instaura, sottolinea il legame esistente tra motivazione e responsabilità politica.

¹⁵ Cfr. D. NOCILLA, *Mozione*, in *Enc. dir.*, vol. XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, 341, secondo cui «le Camere possono mutare l'indirizzo politico a suo tempo concordato con il Governo in sede di conferimento della fiducia»; più cautamente, M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit., 406, che ritiene come «la direttrice programmatica di base assunta [...] viene a porsi come la guida dell'attività politica sia del Governo che del Parlamento, i quali, pur potendo adattarla, svilupparla, parzialmente rettificarla attraverso il giuoco congegnato delle loro azioni e reazioni reciproche», tuttavia «non dovrebbero [...] mai sovvertirla nel suo fulcro essenziale, nella sua struttura istituzionale».

¹⁶ Evidenzia questo particolare aspetto, tra gli altri, V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, cit., 218.

¹⁷ In questo senso, criticamente rispetto all'elusione della prescrizione costituzionale della motivazione, la quale «faciliterebbe le crisi extra-parlamentari, vanificando la rigorosa puntualizzazione "bilaterale" degli impegni fra governo e maggioranza», S. TOSI, *Le modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959, 94, spec. nt. 29.

¹⁸ Così A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 276, il quale riconosce, in linea teorica, tale funzione ispiratrice al requisito motivazionale, la cui *ratio* e il cui fondamento ritiene accomunino la mozione di fiducia e quella di sfiducia. Tuttavia, secondo l'A., nella «realtà costituzionale», altri elementi – segnatamente, la mutata struttura del Parlamento, organizzato per gruppi, e la prevalenza dei partiti – hanno soddisfatto l'esigenza di «mettere al riparo il governo da votazioni fiduciarie improvvise, non meditate, fondate su motivi di carattere personale e non su motivazioni politiche generali», rendendo pertanto «superflua e sorpassata» la motivazione della mozione (*ivi*, 282-283).

spetta un ruolo direttivo nell'attuazione del programma, ma al contempo a rafforzare la posizione del Parlamento nell'ambito dell'ordinamento costituzionale e, segnatamente, all'interno circuito dell'indirizzo politico¹⁹.

A seconda, poi, che il funzionamento della forma di governo sia di tipo proporzionale ovvero maggioritario, diverse saranno le specifiche potenzialità discendenti dalla motivazione della fiducia. Qualora all'esito delle elezioni nessun partito o coalizione elettorale abbia conseguito la maggioranza dei seggi in Parlamento (assai probabile in vigenza di sistemi elettorali almeno prevalentemente proporzionali), il Governo – teoricamente più instabile – potrà uscirne rafforzato nel legame con la maggioranza parlamentare che ha dichiarato di sostenerlo, contribuendo attivamente alla definizione dell'indirizzo unitario. Diversamente, allorché l'esito elettorale consegna ad un partito (o coalizione) la maggioranza parlamentare e contestualmente determini una legittimazione, per così dire, diretta – di fatto, o quantomeno nella percezione del corpo elettorale, benché non giuridicamente – dell'Esecutivo, quegli «elementi di improprio rafforzamento dell'istituzione governativa», derivanti dal richiamo a tale risultato, potranno essere bilanciati o, almeno, mitigati dall'attiva ed effettiva partecipazione del Parlamento nel procedimento fiduciario²⁰.

1.2. La consolidata prassi dell'approvazione di mozioni di fiducia "non motivate"

Tali effetti derivanti dal tentativo di razionalizzazione del rapporto fiduciario non si sono (quasi mai) esplicitati sin dalla prima esperienza repubblicana²¹, quando andò

¹⁹ Cfr. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 105.

²⁰ Così G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, cit., 18 (estr.), il quale precisa che ambo gli effetti derivanti dalla diversa caratterizzazione della forma di governo «sembrano collocarsi nella (costituzionalmente corretta) prospettiva di una relazione bilaterale e costruttiva, che intercorre tra Governo e Parlamento e non (soltanto) tra Governo e maggioranza parlamentare». Nello stesso senso, M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit., 406, che osserva come, secondo il disposto costituzionale, i soggetti della relazione fiduciaria, che pur «si instaura in forza del principio maggioritario», sono i due organi nel loro complesso, in modo che «la convergenza della maggioranza debba esprimersi nel dialogo con le minoranze, nel rispetto e nella considerazione degli interessi delle stesse, in una prospettiva aperta verso il più ampio consenso».

²¹ Invero, già durante i lavori dell'Assemblea costituente non sembra si compresero appieno le grandi potenzialità che possono derivare da una mozione di fiducia autenticamente motivata. Lo stesso relatore del progetto presentato in Assemblea, on. Tosato, alle critiche avanzate dagli onn. Bozzi, Arata e Nitti, contro la motivazione della mozione di fiducia, pur illustrando il «duplice effetto» che detto requisito si

affermandosi la prassi delle mozioni di fiducia motivate unicamente *ob relationem*, la cui sintetica formulazione recita all'incirca: «la Camera [ovvero il Senato], udite le dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri [o del Governo], le approva e passa all'ordine del giorno». Per la precisione, fino agli anni '60, alla formula sopra riportata si aggiungeva, in premessa, una brevissima motivazione (che non sarebbe esagerato definire tautologica) con cui le Camere esprimevano la fiducia al Governo²². Dal decennio successivo, tale genere di premesse fu accantonato, residuando così il solo riferimento alle comunicazioni del Presidente del Consiglio, che si ritenevano sufficienti a fondare le ragioni adesive al programma di governo da parte della maggioranza parlamentare²³.

Se, con siffatta formulazione linguistica, l'obbligo motivazionale potrebbe sembrare almeno nella forma – e anche questo, specie in talune circostanze, è tutto da vedere²⁴ – rispettato, sul piano sostanziale non lo è affatto. Le Camere, attraverso una

proponeva di conseguire («impegnare Governo e Camera ad un dato programma» e «identificare l'opposizione o le opposizioni, e quindi [...] accertare se esistono le condizioni che giustificano la caduta del Governo»), avvertì che, per soddisfarlo, sarebbe stato sufficiente il richiamo alle dichiarazioni del programma dell'Esecutivo, le quali «costituiscono implicitamente la motivazione della mozione di fiducia» (Assemblea costituente, *Res. sten.*, seduta n. 272, 24 ottobre 1947, 1531). Di diverso avviso, l'on. Mortati, che invece riteneva la motivazione indispensabile, al fine di consentire che il corpo elettorale potesse consapevolmente giudicare le attività e le relative responsabilità dei propri rappresentanti, adottando a “parametro” l'adesione espressa e positiva a un determinato programma di Governo e la precisa indicazione delle ragioni di eventuali cambiamenti di “orientamento” rispetto al Governo.

²² A mero titolo d'esempio, si riporta la mozione con cui, alla Camera, fu accordata la fiducia al Governo De Gasperi VI: «La Camera, udite le dichiarazioni del presidente del Consiglio, ritiene che esse rispondono alle fondamentali ed inscindibili esigenze della libertà costituzionale e della giustizia sociale; dà la propria fiducia al Governo, nella certezza che esso saprà, con meditato ardimento, attuare il programma esposto; invita il Parlamento e il paese a collaborarvi nell'interesse supremo della nazione» (Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, I Legislatura, seduta n. 393, 14 febbraio 1950, 15439).

²³ G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia*, cit., 89, nt. 70, segnala che tale prassi fu inaugurata con la fiducia al Governo Rumor III il 17 aprile 1970. L'A. osserva, altresì, che in occasione della fiducia al Governo Forlani alla Camera, invece, nella mozione si fece riferimento alla relazione (depositata presso l'Assemblea stessa) e alla replica del Presidente del Consiglio, anziché alle sue comunicazioni (*ivi*, nt. 71).

²⁴ Si potrebbe ragionare se possa considerarsi, anche solo formalmente, motivazione «un inciso che esprime soltanto l'accadimento di un fatto [...] e termina poi con una pura e semplice approvazione [delle dichiarazioni del Governo], priva di qualsiasi elemento motivante, sia specifico che generico», come dubita A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 194, il quale afferma di condividere appieno la (ragionevole) critica avanzata dall'on. Arata in Assemblea costituente, secondo cui se la motivazione può risolversi nella formula tralatizia sopra riportata non v'era alcuna esigenza di inserire un obbligo di tale natura in Costituzione (v. Assemblea costituente, *Res. sten.*, seduta n. 271, 24 ottobre 1947, 1517). A maggior ragione, dubbi sorgono quando la formulazione utilizzata recita: «[...] udita la relazione del Presidente del Consiglio dei ministri esprime la fiducia al Governo» (così, ad es., la mozione n. 1-00004, presentata al Senato il 19 maggio 2006, tramite cui è stata concessa la fiducia al Governo Prodi II), ovvero «[...] udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri, esprime

mozione priva di contenuti propri, non enucleano gli esiti di un'autonoma elaborazione politica (mai avviata), ma si limitano a prendere atto e a "ratificare" la volontà del Governo, rimettendosi ad essa. Tale prassi produce, già in sede di instaurazione della relazione fiduciaria, uno squilibrio tra i due organi titolari della funzione di indirizzo politico, sminuendo la partecipazione delle Assemblee rappresentative alla definizione delle finalità da perseguire e, simmetricamente, esaltando il ruolo dell'Esecutivo²⁵. Inoltre, la «tendenziale preminenza» di quest'ultimo – che si traduce in un'accresciuta libertà d'azione – deriva altresì dalla difficoltà nell'individuare con precisione un indirizzo politico da ricostruire facendo riferimento all'insieme delle dichiarazioni introduttive e delle repliche del Presidente del Consiglio in entrambe le Assemblee²⁶ e – volendo – dal dibattito che si è sviluppato nelle Aule parlamentari²⁷.

Da un'altra prospettiva, l'assenza di motivazione giova alla stessa maggioranza (specie quando assai composita e poco omogenea), le cui divergenze interne in merito alle linee programmatiche e all'individuazione delle priorità – tra i molti impegni elencati dal Presidente del Consiglio in sede di comunicazioni – rimanevano (e rimangono tuttora) "nell'ombra"²⁸. L'evidente elusione del dettato e dello spirito costituzionale (e

la fiducia al Governo della Repubblica» (così le recenti mozioni n. 1-00240, presentata il 9 settembre 2019 alla Camera, e n. 1-00165, presentata il giorno successivo al Senato, con cui è stata accordata la fiducia al Governo Conte II), la quale non esplicita neppure l'"approvazione" di tali dichiarazioni, ma solo una loro presa d'atto.

²⁵ In questo senso, cfr. C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dodici legislature*, Torino, Giappichelli, 1997, 164, secondo cui il «tono generale», impresso con tale "primo" atto al rapporto tra Parlamento e Governo, «tendeva [...] a predisporre per il prosieguo di esso una costante attitudine ratificatoria da parte del Parlamento»; S. TOSI, *Le modificazioni tacite della Costituzione*, cit., 95, che arriva a parlare di «prassi [...] nettamente eversiva della costituzione e tale da vulnerare l'equilibrio politico normativamente stabilito fra governo e parlamento». Criticamente, rispetto a tale prassi, cfr. anche F. CUOCOLO, *Programma di governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, in *Dir. soc.*, 1982, 638; di recente, C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento*, cit., 53, nt. 28, che parla di una deliberata svalutazione della prescrizione costituzionale di cui all'art. 94, secondo comma, da cui deriva «un'evidente diminuzione del ruolo delle Camere nella fissazione dell'indirizzo politico che caratterizzerà l'intera vita dell'esecutivo».

²⁶ Così sempre C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica*, cit., 194, che sottolinea, tra l'altro, l'evanescenza delle dichiarazioni programmatiche del Presidente, i cui discorsi sono «spesso pieni di acrobazie verbali intese a conciliare le varie posizioni della coalizione di maggioranza» (*ivi*, 165).

²⁷ A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 283, ritiene che la «motivazione sostanziale» della fiducia sia «da rinvenire nella connessione-omogeneità tra le dichiarazioni del governo e quelle dei rappresentanti dei gruppi di maggioranza». Diversamente, S. TOSI, *Le modificazioni tacite della Costituzione*, cit., 93, sostiene che la mancanza di motivazione contraddica sia formalmente che sostanzialmente il principio di omogeneità tra maggioranza parlamentare e Governo.

²⁸ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 242.

regolamentare) provocato dalla prassi in parola – che sembra rifarsi alle modalità fiduciarie di epoca statutaria più che all’art. 94 Cost. – ha sottratto, infatti, in particolare nella fase proporzionalistica della storia repubblicana, un significativo strumento di razionalizzazione della forma di governo e, segnatamente, degli accordi di coalizione post-elettorali, che pertanto non hanno trovato un momento di emersione pubblica, di rilevanza parlamentare, che potesse fungere da parametro di controllo dell’operato degli organi di governo²⁹.

Seppure – come s’è visto – ampiamente criticata in dottrina, la legittimità delle mozioni di fiducia motivate *per relationem* è stata comunque espressamente affermata in un’occasione dalla Presidenza della Camera³⁰, sulla scia di quanto già sostenuto in Assemblea costituente dal relatore del progetto³¹ che portò all’approvazione di quello che è poi diventato l’art. 94 Cost.

Isolati tentativi di razionalizzazione sono emersi nel momento in cui il sistema politico-partitico ha iniziato a “scricchiolare”, avviandosi alla progressiva frammentazione. Così, agli inizi degli anni ’80, la prassi sopra descritta veniva (momentaneamente) accantonata, in favore di una compiuta attuazione della prescrizione costituzionale dell’onere motivazionale, chiamando le forze politiche di maggioranza ad assumersi espressamente specifiche responsabilità in ordine ai punti del programma di coalizione valorizzati all’interno della mozione fiduciaria³². Ciò è accaduto in occasione dell’investitura dei primi Governi repubblicani presieduti da un esponente politico non democristiano. Si sta parlando delle procedure di instaurazione del rapporto fiduciario tra

²⁹ In tal senso, assai criticamente, S. TOSI, *Le modificazioni tacite della Costituzione*, cit., 94, che ritiene «la consolidata tendenza a vanificare l’obbligo costituzionale della motivazione» di particolare gravità alla luce del «principio proporzionalistico che presiede alla selezione della rappresentanza», il quale «postula» siffatta razionalizzazione (mentre – sempre secondo l’A. – «non si vedrebbe la *ratio* dell’obbligo della mozione motivata, ove il costituente avesse previsto [...] il governo come espressione di un unico partito maggioritario»). Sulla «faticosa opera di individuazione del nucleo duro dell’indirizzo politico» in funzione di controllo dell’attività di Governo e Parlamento, cfr. anche L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 242.

³⁰ In replica all’on. Russo (DP) che – in sede di fiducia al Governo De Mita – le aveva chiesto di far rispettare la prescrizione di cui all’art. 94, secondo comma, Cost., la Presidente Iotti affermava che l’inciso «udite le dichiarazioni del Governo», facendo riferimento anche al programma allegato ad esse, era idoneo a soddisfare l’onere motivazionale, anche alla luce della «prassi pressoché costantemente seguita» (Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, X Legislatura, seduta n. 118, 21 aprile 1988, 13152).

³¹ V. *supra*, nt. 21.

³² In tal senso, cfr. M. MIDIRI, *Fiducia parlamentare*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, 2490; G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare*, cit., 17 (estr.).

le Camere e i Governi Spadolini I e II, svoltesi rispettivamente nel luglio 1981 e nel settembre 1982, nell'ambito delle quali le mozioni di fiducia presentate presso entrambi i rami del Parlamento furono corredate da una puntuale e articolata motivazione³³, la cui rilevanza veniva sottolineata dallo stesso vertice dell'Esecutivo in sede di dichiarazioni programmatiche³⁴.

³³ Si ritiene utile, per la piena comprensione della formulazione di tali mozioni (che potrebbe essere assunta a prototipo generale), riportare a fini esemplificativi quella votata al Senato in occasione della presentazione del Governo Spadolini I (n. 1-00048), del tutto analoga a quella poi approvata alla Camera (n. 1-00139): «Il Senato, udito il Presidente del Consiglio; riconosciuto che corrisponde all'interesse e alle attese della nazione: fronteggiare con inflessibile rigore l'attacco terroristico, migliorare l'efficienza dei servizi di sicurezza e le condizioni di lavoro dei corpi di polizia, degli agenti di custodia e della magistratura, dotandoli di tutti gli strumenti adeguati alla loro quotidiana fatica; eliminare ogni centro di potere occulto nella vita dello Stato nel quadro di una complessiva opera di risanamento morale, emanare norme per lo scioglimento delle associazioni segrete, ed in modo particolare della loggia P2, e disporre l'inizio dei provvedimenti disciplinari nei confronti degli associati dipendenti pubblici; definire un tasso di inflazione contrattato con le parti sociali, mantenendo in tale quadro la dinamica dei prezzi amministrati, delle tariffe, del costo del lavoro e dei meccanismi di indicizzazione: condizione fondamentale per una politica di programmazione delle risorse concordata con le organizzazioni del lavoro e dell'impresa e volta a fissare le necessarie priorità e compatibilità, in vista della ripresa degli investimenti e della difesa dell'occupazione; contenere il disavanzo pubblico degli anni 1981 e 1982 mediante interventi riequilibratori soprattutto nei settori della sanità, della previdenza, dell'istruzione e in genere dei trasferimenti; operare per l'ulteriore sviluppo del Mezzogiorno e per l'eliminazione degli squilibri settoriali e territoriali, anche in considerazione dei gravissimi, problemi posti dal terremoto in Campania e in Lucania; dare esecuzione agli attesi ed annunciati provvedimenti riequilibratori a favore dell'agricoltura, anche in considerazione delle prossime impegnative scadenze relative alla revisione della politica agricola comune e all'allargamento della CEE; dare immediata attuazione alle nuove procedure di valutazione previste nel piano triennale per le spese di investimento; mantenere e rinvigorire la coesione interna delle monete appartenenti allo SME, nella linea di una politica comune dell'Europa comunitaria nei confronti degli Stati Uniti d'America; affrontare il problema energetico, con decisioni governative in tempi brevissimi per la installazione di centrali termonucleari e per l'avvio del piano energetico nazionale; far fronte, con le iniziative opportune, alcune delle quali già all'esame del Parlamento, alla crisi della giustizia, nel rispetto delle norme costituzionali; rafforzare i legami che uniscono l'Italia alle altre democrazie occidentali, a cominciare dall'alleanza atlantica e dalla Comunità europea, in anni di forti tensioni che richiedono agli alleati un grado di corresponsabilizzazione e di coordinamento, in vista di rispondere ai gravi problemi economici e politici emergenti nel mondo e di favorire la ripresa del dialogo con il patto di Varsavia sulla base dei necessari equilibri difensivi; constatata la propria identità di vedute con l'indirizzo politico e amministrativo espresso nelle dichiarazioni programmatiche e nella replica del Presidente del Consiglio; le approva e accorda la fiducia al Governo della Repubblica» (Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, VIII Legislatura, seduta n. 288, 9 luglio 1981, 15477). In dottrina, sulle mozioni motivate ai Governi Spadolini I e II, v. F. CUOCOLO, *Programma di governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, cit., 629 ss.

³⁴ In occasione della sua prima investitura, il Presidente del Consiglio affermava davanti al Senato: «la mozione motivata di fiducia [...] rappresenta un momento fondamentale nell'incontro di volontà fra il Governo e il Parlamento. Col voto favorevole sulla mozione motivata, i gruppi parlamentari della maggioranza si impegnano ad un sostegno meditato e senza riserve circa i punti qualificanti del programma concordato fra i partiti. Contributo effettivo, quindi, alla governabilità, veicolo di sostanziale confronto con l'opposizione sui temi concreti non meno che efficace deterrente contro il rischio di crisi extra-parlamentari:

Le esperienze di breve durata dei due Governi Spadolini³⁵, entrati in crisi per dissidi interni alla stessa maggioranza, tuttavia dimostrano che, se sul piano teorico le considerazioni svolte in ordine al significato politico-costituzionale di una “piena” ed effettiva motivazione della mozione fiduciaria hanno un’indubbia valenza, non è detto che esse “resistano” sempre e comunque alla prova dei fatti, specie «in una situazione politica stagnante, che tutto appiattisce, e la cui patologia andrebbe superata, anzitutto, sul piano dei rapporti fra le forze politiche»³⁶. Tuttavia, anche in tali circostanze, gli effetti (*de facto* “depotenziati”) del contributo motivazionale, con cui le Camere affermano le proprie determinazioni politiche, sono idonei a spiegare la loro rilevanza tanto a livello di principio, quanto per le influenze che possono esercitare sul piano pratico, come dimostrano gli eventi che seguirono alla crisi del secondo Governo presieduto dall’on. Spadolini³⁷.

Già con il Governo Fanfani V (dicembre 1982) e poi, integralmente, con i Governi Craxi I (agosto 1983) e Craxi II (agosto 1986) veniva ripristinata l’“antica” prassi della mozione motivata *per relationem*. Tuttavia, con riferimento ad essi, si può rintracciare l’influenza dispiegata dalla precedente (seppur breve) esperienza delle mozioni “ motivate”, per il primo dei succitati casi³⁸, nella pur stringatissima motivazione posta in

secondo un vincolo solenne che in questa sede assumiamo» (Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, VIII Legislatura, seduta n. 284, 7 luglio 1981, 15196). Sulla ricostruzione dei relativi accadimenti politico-parlamentari, cfr. P. CALANDRA, *La presidenza Spadolini*, in *Quad. cost.*, n. 3, 1982, 669 ss.

³⁵ Si tratta di 421 giorni, per lo Spadolini I, e di soli 100 giorni, per lo Spadolini II, dall’entrata in carica del rispettivo Governo a quella dell’Esecutivo successivo.

³⁶ Così C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica*, cit., 165, il quale sul piano teorico-costituzionale sostiene e valorizza la differenza tra una mozione motivata e una «mozione immotivata» (che definisce anche «pseudo mozion[e]»), senza nascondere la rilevanza e le vischiosità del piano politico-fattuale; similmente, cfr. G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia*, cit., 90, il quale ritiene «una motivazione ampia e dettagliata [...] certamente più aderente allo spirito della Costituzione», per quanto essa non possa comunque essere «lo strumento per stabilizzare un rapporto i cui limiti di funzionalità devono, invece, essere ricercati nella struttura stessa del sistema politico e, in particolare, nei rapporti tra i diversi partiti».

³⁷ Cfr. C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica*, cit., 166. Considera invece recisamente «fallito il tentativo, attuato con i Governi Spadolini, di innovare la prassi, specificando e articolando la motivazione della mozione di fiducia», M. VILLONE, *Art. 94*, cit., 251, nt. 8, che sottolinea due elementi a supporto della sua tesi: a) la «definizione assolutamente generica degli obiettivi, tale da escludere un effettivo rilievo ai fini di un più preciso impegno ed una più specifica assunzione di responsabilità» da parte di entrambi gli organi; b) la «formula conclusiva» che «sembra dar conferma dello scarso rilievo della motivazione, che si restringe, in concreto, all’adesione alle dichiarazioni programmatiche».

³⁸ La mozione (n. 1-00068) con cui fu accordata la fiducia recitava: «Il Senato, udite le comunicazioni del Governo relative: agli impegni concernenti i settori della politica estera, interna ed istituzionale; a quelli specificamente volti a fronteggiare l’inflazione e ad avviare il risanamento della

premessa e, per il secondo³⁹ e il terzo⁴⁰, nel tentativo di «favorire la formale emersione nel dibattito parlamentare dei contenuti programmatici dell'accordo di coalizione», tramite la loro allegazione alle comunicazioni rese dal Presidente del Consiglio davanti alle Camere⁴¹.

Per quanto si possano fondatamente ritenere tali formulazioni non sufficienti ad assolvere all'onere motivazionale, esse rappresentano ad ogni buon conto un passo avanti rispetto alla prassi della mozione completamente priva di un'autonoma motivazione, il cui andamento carsico connota l'intera storia parlamentare repubblicana, riemergendo di frequente anche in tempi recenti.

Di particolare interesse, sul punto, è quanto accadde in sede di “rinnovazione” della fiducia al dimissionario Governo Craxi I (a seguito della c.d. crisi di Sigonella e dell'uscita dalla maggioranza del PRI)⁴², allorché alla Camera il dibattito – che pur si

situazione economico-finanziari con riduzione di spesa, accrescimento di entrata, contenimento del costo del lavoro; e agli altri diretti ad accelerare, coordinare, sostenere anche con nuovi mezzi gli investimenti riguardanti la casa, l'energia, le infrastrutture, e così proporre la ripresa dello sviluppo ed assicurare nuova occupazione, le approva concedendo la fiducia richiesta» (Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, VIII Legislatura, seduta n. 534, 11 dicembre, 1982, 40). Critico, rispetto a tale formulazione, l'intervento dell'on. Malagodi (PLI), il quale affermava: «Mi domando soltanto se nel passare dalle ampie mozioni di fiducia motivate degli ultimi due Governi ad una mozione che non è molto lontana dal testo tradizionale “la Camera o il Senato, udite le dichiarazioni del Governo le approva e passa all'ordine del giorno”, noi non passiamo forse da un eccesso a un altro. Infatti, in definitiva, quello che resta nell'opinione pubblica di un dibattito come il nostro è purtroppo soprattutto la mozione di fiducia che i giornali diffondono, che la radio e la televisione trasmettono. Avrei preferito essere chiamato dai colleghi e dal Governo a firmare una mozione che senza arrivare a troppi particolari fosse però un po' più dettagliata» (*ivi*, 63). In riferimento ad essa, C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica*, cit., 166, parla di «un ripristino – diciamo così – mascherato della motivazione immotivata».

³⁹ Si v. la mozione n. 1-00008, con cui fu accordata la fiducia al Governo Craxi I: «La Camera, udite le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, *letti gli allegati programmatici*, li approva e passa all'ordine del giorno» (Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, IX Legislatura, seduta n. 6, 12 agosto 1983, 603, c.vo non testuale). In tale circostanza una particolarità, che merita di essere sottolineata in questa sede, si può segnalare nel fatto che alla Camera erano state presentate due mozioni, ossia quella testé riportata (a firma dei Presidenti dei gruppi espressione del c.d. Pentapartito) e quella presentata dal gruppo radicale (n. 1-00007), la quale recava un'articolata, per quanto sintetica, motivazione: tra le due, paradossalmente (per quanto comprensibilmente, dal punto di vista politico), il Presidente del Consiglio scelse che fosse posta in votazione quella “non motivata” (cfr., per la ricostruzione degli eventi, M. MIDIRI, *Fiducia parlamentare*, cit., 2490).

⁴⁰ Si v. la mozione n. 1-00197, con cui la Camera espresse la fiducia al Governo Craxi II: «La Camera, considerati i problemi prioritari della vita civile e dello sviluppo del paese; udite le dichiarazioni politiche del Governo ed *esaminati il suo programma e le relative note esplicative*, approva le dichiarazioni stesse e passa all'ordine del giorno» (Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, IX Legislatura, seduta n. 518, 8 agosto 1986, 45239, c.vo non testuale).

⁴¹ Così G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, cit., 17 (estr.).

⁴² Sulla ricostruzione delle vicende parlamentari, cfr., *amplius*, C. CHIMENTI, *Addio prima*

chiuse con il voto positivo dell'Assemblea ad una risoluzione⁴³ – fu caratterizzato da una serie di distinguo manifestati da alcuni gruppi di maggioranza durante le dichiarazioni di voto: la Democrazia Cristiana precisava che avrebbe votato la fiducia ma solo per quanto riguardava le comunicazioni iniziali – ma non la replica – del Presidente del Consiglio; il PRI dichiarava anch'esso la propria fiducia al Governo sulla base delle intese tra i partiti di maggioranza, non riconoscendosi invece nelle repliche del Presidente Craxi con esse contrastanti. Ulteriori trattative interne alla maggioranza portavano poi, in Senato, alla presentazione e alla votazione di una proposta di risoluzione (questa volta “motivata”) – su cui il Governo poneva la questione di fiducia – che recepiva i contenuti del documento elaborato dai partiti che sostenevano il Governo⁴⁴: è questo «lo strumento che – grazie alla puntualizzazione scritta della linea politica, che in tal modo diventa meno facile ad elusioni, aggiramenti, interpretazioni soggettive di quanto può accadere quando è affidata ai discorsi del Presidente del Consiglio – ha permesso al Governo di superare le difficoltà»⁴⁵.

Dalla legislatura seguente, le Camere sono tornate a conferire la fiducia con mozioni “non motivate” (o, tecnicamente, motivate esclusivamente *ob relationem*).

Pur nella generale – salvo le eccezioni viste – elusione dell'obbligo di cui all'art. 94, secondo comma, Cost., le oscillanti tendenze inerenti alle procedure di instaurazione della relazione fiduciaria e di determinazione dell'indirizzo politico, come si può

Repubblica, cit., 166, oltre a v. i resoconti delle sedute n. 371, 372 e 373 della IX legislatura, rispettivamente del 4, 5 e 6 novembre 1985.

⁴³ Formalmente si trattava, invero, della votazione non di una mozione di fiducia, ma di una risoluzione (n. 6-00059) sottoscritta dai Capigruppo del c.d. Pentapartito, su cui il Governo aveva posto la questione di fiducia; nella sostanza, comunque, essa era formulata esattamente come le “tradizionali” mozioni fiduciarie motivate *ob relationem* («La Camera, udite le dichiarazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno») e rappresentava lo strumento con cui, a seguito di serrate trattative, i partiti di maggioranza ribadivano la fiducia al Governo, che aveva rassegnato le dimissioni a seguito di divergenze politiche interne alla coalizione in materia di politica estera e relazioni internazionali.

⁴⁴ Circa il contenuto di tale risoluzione (n. 6-00005), v. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, IX Legislatura, seduta n. 360, 8 novembre 1985, 20.

⁴⁵ Così C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica*, cit., 166-167, il quale sintetizza metaforicamente quanto accaduto sotto il profilo del diritto parlamentare, asserendo che «la mozione motivata, nella veste di ordine del giorno [*recte*: risoluzione] del Senato, rientra dalla finestra dopo essere uscita dalla porta». Sottolineando le plurime potenzialità derivanti dalla motivazione di tale atto fiduciario, «in ordine alla specificazione del rapporto Parlamento/Governo nel senso di un equilibrio paritario fra i due organi», l'A. osserva come a differenza del Presidente Spadolini che, tramite la “richiesta” di una mozione motivata voleva «impegnare la maggioranza ad appoggiare il programma del Governo», nel caso ora esaminato erano le forze di maggioranza a volere «impegnare il Governo a non discostarsi da una certa linea politica».

osservare tenendo in debita considerazione il contesto politico di riferimento, portano a ritenere che il rapporto tra la stabilità del sistema politico-partitico, da una parte, e la «formalizzazione dei contenuti dell'accordo di coalizione se non nelle motivazioni almeno nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio»⁴⁶, dall'altra, sia di proporzionalità inversa. Infatti, ai Governi delle legislature del maggioritario – caratterizzati da una maggiore coesione, per quanto sul lungo periodo precaria – la fiducia è stata conferita tramite mozioni che, perlopiù, contenevano soltanto il consueto inciso «udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri»⁴⁷.

In tal modo, non è stata sfruttata, da parte del Parlamento, l'occasione per riequilibrare l'asimmetria di fatto venutasi a creare tra gli organi titolari dell'attività di indirizzo politico e – attraverso la partecipazione alla definizione di quest'ultimo – per contenere, in qualche misura, «quel surplus di legittimazione che i Governi, forti del consenso elettorale, tendono ad affermare nei confronti del Parlamento stesso»⁴⁸.

Entrato in crisi il modello bipolare che ha dominato la scena politico-parlamentare per quasi un ventennio, la prassi non sembra essere mutata. Un caso particolare, sempre in continuità con tale orientamento, si è verificato all'atto della fiducia al Governo Monti, nominato nel corso della XVI legislatura – a seguito delle dimissioni del Governo Berlusconi IV – e sostenuto da una eterogenea maggioranza composta da partiti sino ad allora avversari (e, considerando i toni della dialettica politica, tali rimasti, malgrado il comune sostegno a siffatto Governo “tecnico”). In entrambi i rami del Parlamento, furono presentate diverse mozioni (una per ciascuna delle componenti della costituenda maggioranza), tutte identicamente motivate *per relationem* alle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio, salvo quelle presentate in ciascuna Assemblea dall'Italia dei valori (gruppo passato poi all'opposizione circa un mese dopo)⁴⁹; furono tuttavia poste in votazione congiuntamente – su indicazione del Governo

⁴⁶ In questi termini G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare*, cit., 17 (estr.), il quale fa riferimento, a fini esemplificativi, alle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio De Mita dell'aprile 1988.

⁴⁷ In occasione della fiducia concessa al Governo Berlusconi II, nel giugno 2001, le mozioni approvate al Senato e alla Camera (rispettivamente, n. 1-00005 e n. 1-00007) contenevano altresì, in premessa, riferimenti al programma di governo («valutato positivamente programma di governo») e agli impegni per la sua attuazione («condivisi impegni per l'attuazione del programma stesso»). Cfr., sul punto, G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia*, cit., 91.

⁴⁸ Così, ancora, G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare*, cit., 18 (estr.).

⁴⁹ Tali due mozioni, n. 1-00500 e n. 1-00765, presentate rispettivamente al Senato, il 17 novembre

cui spetta la scelta, o almeno la previa approvazione – quelle prive di un'autonoma motivazione⁵⁰.

Venendo alla legislatura attualmente in corso, con essa si è affermato «il definitivo tramonto dell'incerto bipolarismo italiano»⁵¹ – già entrato in crisi nel 2011 con la transizione tra i due Governi della XVI legislatura⁵² e poi “superato” a seguito delle elezioni politiche del 2013 –, anche per effetto del nuovo sistema elettorale prevalentemente proporzionale, approvato sul finire della XVII legislatura, che non ha consegnato la maggioranza dei seggi a nessuno degli schieramenti in campo.

Le lunghe trattative tra M5S e Lega, presentatisi alle elezioni su fronti contrapposti, hanno portato alla conclusione di un accordo di coalizione post-elettorale, nella forma di un contratto (enfaticamente intitolato «Contratto per il Governo del cambiamento») stipulato dai capi politici delle due formazioni, autenticato da un notaio e infine approvato, rispettivamente, dagli iscritti della prima (con voto *online*) e dal Consiglio federale della seconda⁵³. Tale documento è stato richiamato nelle mozioni di

2011, dal Capogruppo Belisario e alla Camera, il giorno successivo, dal *leader* della formazione politica on. Di Pietro, recavano una serie di impegni programmatici espressione della linea politica del proprio partito, più che degli orientamenti manifestati dal Governo tramite le comunicazioni del suo Presidente. Si v., sulle ragioni di tale scelta, l'intervento dell'on. Di Pietro in sede di dichiarazioni di voto: «Noi abbiamo voluto presentare una distinta mozione di fiducia, come lei avrà avuto modo di vedere. È una nostra mozione di fiducia in cui non ci siamo voluti limitare, come hanno fatto gli altri esponenti politici che pure le danno la fiducia, a dargliela in bianco. Noi gliela abbiamo voluto dare in modo chiaro e trasparente, esprimendo e chiedendo cosa vogliamo che lei faccia per gli italiani, dicendo in modo chiaro e trasparente qual è la nostra posizione rispetto alle emergenze da portare avanti» (Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XVI Legislatura, seduta n. 551, 18 novembre 2011, 39-40).

⁵⁰ Per un precedente analogo, riferito al Governo Craxi I, in cui però fu selezionata e posta in votazione una sola delle mozioni presentate, v. *supra*, nt. 39.

⁵¹ C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento*, cit., 41.

⁵² Cfr. la lettura proposta da E. ALBANESI, *Il Governo c.d. tecnico Monti tra compagine ministeriale extra-partitica e base parlamentare di “grande coalizione”*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2014, 135 ss., che, evidenziando l'influenza del sistema partitico sul funzionamento della forma di governo, individua nell'esperienza del Governo Monti un momento di “discontinuità” (o di “svolta”) nel sistema politico-istituzionale, connotato dalla ritrovata centralità del partito politico e dalla «marginalizzazione della coalizione elettorale» (*ivi*, 142).

⁵³ Diversi sono i rilievi che, in dottrina, sono stati mossi sotto vari profili, soprattutto di metodo: tra gli altri, G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, *Oss. cost.*, n. 2, 2018, 3, critica la marginalizzazione del ruolo del Capo dello Stato nell'ambito della procedura e la violazione nei suoi confronti di «due principi non scritti ma molto chiari: riservatezza e leale collaborazione»; G. MOSCHELLA, *Risultati elettorali, ristrutturazione del sistema politico e formazione del Governo all'inizio della XVIII legislatura*, in *Consulta Online*, n. 3, 2018, 36-37, contesta la natura privatistica dell'accordo, la «legittimazione plebiscitaria cui è stato sottoposto» e «l'effetto rilevante e distorsivo sul piano istituzionale con particolare riferimento, ma non solo, alla figura e al ruolo rivestito dal Presidente del Consiglio che ne risultano fortemente sviliti». *Contra*, A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del*

fiducia presentate dai Capigruppo di maggioranza e votate dalle Camere nel giugno 2018: due mozioni motivate *per relationem* all'accordo sottoscritto (e già reso pubblico) dai leader dei due partiti⁵⁴ – questa la novità – e non soltanto alle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio, che pure ne richiamavano ampiamente, sebbene in forma riassuntiva, molti dei contenuti⁵⁵. Resta il fatto che, pur nel parziale mutamento della prassi consolidata, le Camere instauravano ancora una volta la loro relazione con il Governo tramite «una mozione sostanzialmente priva di alcun elemento contenutistico, che po[tesse] contribuire alla definizione dell'indirizzo politico alla base del rapporto di fiducia già interamente predeterminato nel contratto per il governo del cambiamento»⁵⁶, perdendo una preziosa occasione – in un contesto non più soggetto al principio maggioritario – per riaffermare la centralità del Parlamento e del rapporto fiduciario stesso sul piano della forma di governo.

A seguito delle dimissioni dell'Esecutivo, nell'agosto 2019, il Presidente uscente Conte ha riottenuto dal Capo dello Stato l'incarico di formare un Governo, questa volta sostenuto da una diversa maggioranza, composta da M5S, PD e LeU (cui si è successivamente aggiunto Italia Viva, gruppo nato per scissione dal PD). In occasione del passaggio parlamentare per l'investitura fiduciaria del nuovo Esecutivo, a chiusura della “crisi-lampo” aperta dalla Lega e assai celermente risolta dall'accordo tra le menzionate

Governo Conte, in *Oss. cost.*, n. 2, 2018, 9, che invece riconduce tale «accordo di coalizione» (usando una terminologia ritenuta maggiormente opportuna) nell'ambito del consentito, affermando che con esso «non si stava costituendo il Governo al di fuori delle modalità pur sommariamente dettate dalla Costituzione, ma si stava formando, in sostanza, una maggioranza parlamentare, che non era risultata dalle urne».

⁵⁴ Il testo della mozione (n. 1-00014), votata dal primo ramo del Parlamento che ha concesso la fiducia al Governo, recita: «Il Senato, premesso che il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento si fonda su precisi contenuti programmatici; udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri; riconosciuto che i contenuti del “Contratto per il Governo del cambiamento”, sottoscritto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega, corrispondono all'interesse e alle attese del nostro Paese; constatata la piena sintonia dell'indirizzo politico ed amministrativo espresso nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri con i contenuti del citato “Contratto per il Governo del cambiamento”; valutata la necessità di impegnare l'Esecutivo in un'azione di governo fondata sul “Contratto di governo”, conforme al suo contenuto ed in coerenza al suo profilo programmatico, esprime la fiducia al Governo della Repubblica».

⁵⁵ V. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVIII Legislatura, seduta n. 9, 5 giugno 2018, 8 ss.

⁵⁶ Così C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento*, cit., 53-54, secondo il quale, tramite la stipulazione privatistica di detto “contratto”, si è scelta la strada di «un'esplicita esautorazione degli organi costituzionali dalle scelte sostanziali sul contenuto dell'indirizzo politico alla base del futuro rapporto di fiducia» (*ivi*, 42). Criticamente sulla «gestione privata della crisi», cfr. anche G. AZZARITI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2018, 980 ss.

forze politiche⁵⁷, si è assistito al ripristino integrale della tradizionale prassi della mozione “non motivata” (ovverosia motivata soltanto *per relationem* alle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri)⁵⁸, lasciando irrisolte le questioni problematiche che ancora restano sul tappeto.

2. *I tentativi di rilancio dei tradizionali strumenti di controllo parlamentare in funzione di riequilibrio dell'assetto istituzionale*

Un'altra funzione che le Assemblee rappresentative sono chiamate a svolgere all'interno del nostro ordinamento, come del resto in tutti gli ordinamenti democratici, è quella di controllo sull'operato dell'Esecutivo. Detta funzione – e più in generale tutte le funzioni parlamentari non legislative – ha storicamente ricoperto una posizione recessiva (per non dire di vera e propria subalternità) rispetto all'assoluta preponderanza di quella legislativa. Se a ciò si aggiunge il connaturato e incompressibile carattere di politicità che le è proprio⁵⁹, si comprendono le difficoltà nel trovare un puntuale inquadramento giuridico e nel fornire una definizione che vi includa le plurime manifestazioni⁶⁰. I mutamenti della forma di Stato⁶¹ e della forma di governo⁶² cominciati negli ultimi

⁵⁷ In tale occasione l'accordo politico si è tradotto in un programma di governo – privo dei caratteri “contrattuali” di quello precedente – costituito da 29 punti (testualmente: «linee programmatiche») definiti dal Presidente del Consiglio «sulla base degli indirizzi condivisi dal MoVimento 5 Stelle, dal Partito Democratico e da Liberi e Uguali», come si legge in apertura del documento stesso (v. *Il programma definitivo del governo PD-M5S*, in *www.ilpost.it*, 5 settembre 2019).

⁵⁸ Risulta superfluo, pertanto, richiamare lo stringatissimo testo delle mozioni n. 1-00240 e n. 1-00165, presentate rispettivamente alla Camera il 9 settembre 2019 e il giorno successivo al Senato dal Capigruppo della nascente maggioranza.

⁵⁹ Cfr., per tutti, N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Ist. federalismo*, n. 6, 2002, 959 ss., spec. 974 ss., il quale ne riconosce l'ineliminabile valenza politica, che sia intesa come conoscenza o come sanzione.

⁶⁰ In questo senso, E. GRIGLIO, *I poteri di controllo del Parlamento italiano alla prova del bicameralismo paritario*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017, 203 ss.

⁶¹ Sotto il profilo, da un lato, della cessione di “quote di potere” (specie normativo) e, dunque, di funzioni verso istituzioni e centri decisionali esterni e sovranazionali e, dall'altro, del riconoscimento di una più ampia autonomia, anzitutto legislativa, agli altri enti territoriali.

⁶² Ci si riferisce alla più volta evocata “espansione” del ruolo dell'Esecutivo, anche a livello normativo (si pensi alla decretazione d'urgenza, alla delegazione legislativa e alle ricadute sulle attività parlamentari dell'utilizzo di strumenti quali la questione di fiducia, specie se abbinata a maxi-emendamenti, come s'è visto): una primazia sostanziale che non sembra essere venuta meno neanche in seguito alla crisi del modello bipolare di “democrazia maggioritaria”, emersa con le elezioni politiche del 2013.

decenni, che hanno determinato la trasformazione della funzione legislativa e, in senso più ampio, del ruolo del Parlamento – sempre più “ratificatore” di decisioni assunte da altri organi (Governo) o istituzioni (Unione europea) – hanno imposto, e tuttora impongono, di riconsiderare la funzione di controllo, sia a livello complessivo che con riferimento agli specifici strumenti del diritto parlamentare⁶³.

Destinata ad espandersi e ad essere potenziata e valorizzata (come in parte è già avvenuto o, quantomeno, è stato tentato), in ottica di “compensazione” e di necessario riequilibrio rispetto alla perdita di centralità del Parlamento a vantaggio del Governo⁶⁴, tale funzione sarà in questa sede esaminata con riguardo agli atti di sindacato ispettivo. Si tratta di un punto di osservazione di particolare interesse, in quanto detti strumenti – che si pongono, invero, al crocevia di una pluralità di funzioni ulteriori rispetto a quella di controllo, quali quella conoscitiva e quella di indirizzo⁶⁵ – nel corso delle legislature repubblicane hanno subito sviluppi degni di nota, tanto a livello regolamentare quanto nella prassi.

Il potere di interrogare il Governo, per assumere informazioni utili anche (e soprattutto) all’attività di controllo del suo operato, affonda le radici agli albori della forma di governo parlamentare italiana, trovando un primo riconoscimento nel regolamento della Camera nel 1868 e una più organica disciplina nel 1887, quando vennero distinti – nei termini che ancora oggi conosciamo – l’istituto dell’interrogazione da quello dell’interpellanza⁶⁶.

⁶³ Sulla trasformazione dei caratteri della funzione di controllo, alla luce dei citati mutamenti, cfr. N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, in *Amm. in camm.*, 4 marzo 2009, 1 ss.

⁶⁴ Cfr. G. RIVISECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Il Filangieri. Quaderno 2007*, Napoli, Jovene, 2008, 201 ss. Circa l’esigenza di potenziamento delle funzioni di controllo, si espressero già E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, 141 ss.; S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, 323 ss.

⁶⁵ Sulla polivalenza degli strumenti di sindacato ispettivo, v. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 188; G. AMATO, *L’ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968, 2 ss., spec. 3, e *passim*; G. FILIPPETTA, *L’illusione ispettiva. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo*, in *Giur. cost.*, n. 6, 1991, 4203 ss., il quale ne rileva una valenza conoscitiva, una di giudizio critico di decisioni governative (sia esso per fini propagandistici ovvero autenticamente valutativi) e una propositiva. Sull’attività ispettiva quale articolazione della funzione di controllo, v. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, III ed., Padova, Cedam, 1998, 368 ss.

⁶⁶ Già nel 1863 era stato disciplinato il diritto di interpellanza, che con le riforme regolamentari

È con i regolamenti del 1971 che inizia a definirsi un'evoluzione degli atti di sindacato ispettivo quali strumenti conoscitivi delle Camere, previsti «come corollario della “centralità” ad esse assegnata nell’assetto dei rapporti istituzionali e fra la sfera dei poteri e [la] società civile»⁶⁷. Nella pratica, tuttavia, per quasi un quarantennio di storia repubblicana, di tali istituti non venne valorizzata la funzione di “controllo-verifica”⁶⁸, rimanendo essi appuntati su quella tradizionale di segnalazione di singole e specifiche questioni e – specie per le opposizioni – di affermazione di posizioni politico-ideologiche sui grandi temi oggetto di dibattito⁶⁹. I partiti di minoranza (in primo luogo il maggiore: il PCI), stante la *conventio ad excludendum* e l'impossibilità di accedere all'area di governo, preferirono a lungo compartecipare assieme alla maggioranza all'esercizio delle diverse funzioni parlamentari – in particolare a quella legislativa – potendo condizionare il loro esercizio e incidere utilmente su di esse, piuttosto che vestire i panni dell'opposizione “vigilante”, secondo lo schema tipico del modello classico della forma di governo parlamentare⁷⁰. Ciò ha determinato l'affermarsi della preminenza della funzione legislativa rispetto a tutte le altre e, di riflesso, l'indebolimento della funzione di controllo, tanto da portare a ritenere «frustrate» le aspettative di «un radicale salto di qualità [del] controllo nel quadro della concezione della “centralità del Parlamento”» e «del tutto insoddisfacente» il rendimento della disciplina introdotta con le riforme

Bonghi del 1887-1888 veniva a distinguersi chiaramente dall'interrogazione. Cfr. sulle origini di tali atti A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, in *Enc. dir.*, vol. XX, Milano, Giuffrè, 1972, 406 ss.; A. MACCANICO, *Interrogazioni e interpellanze*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, 1989, 1; M. MORICETTI FRANCHI, *Gli strumenti di sindacato ispettivo nella prassi delle ultime legislature. Evoluzione dell'istituto, ambito del potere di ispezione, prospettive di riforma regolamentare*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1990, 233 ss.

⁶⁷ P. TORRETTA, *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione europea. Un focus sul sindacato ispettivo*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2015, 658, nt. 22, e in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento “interlocutore”*, Pisa, Pisa University Press, 2018, 60, nt. 22 (i successivi riferimenti riguarderanno quest'ultimo volume).

⁶⁸ Per la distinzione delle due dimensioni del controllo (“controllo-direzione” e “controllo-verifica”), v. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, 718; E. GRIGLIO, *I poteri di controllo del Parlamento italiano*, cit., 205, anche per i riferimenti dottrinali.

⁶⁹ Cfr. S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in *Rass. parl.*, n. 4, 2002, 964 ss.

⁷⁰ *Ivi*, 965. Cfr. anche S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento. Dall'unità nazionale ai Governi Craxi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali 17*, Torino, Einaudi, 2001, 385 ss., che ravvisa già nel dibattito svoltosi in Assemblea costituente una diffusa avversione verso lo schema di una maggioranza parlamentare dotata di tutti i poteri e di un'opposizione relegata al solo controllo politico.

regolamentari del 1971⁷¹.

Tale salto di qualità è stato pertanto tentato adeguando i Regolamenti delle Camere al mutato assetto istituzionale conseguente alla “svolta maggioritaria”, al fine di accentuare i meccanismi di funzionamento bipolare, lungo l’asse maggioranza-opposizione⁷². Assegnando all’opposizione un ruolo più definito, anche con riferimento alla funzione di controllo sull’operato del Governo, si è iniziato a delinearne «un vero e proprio “statuto”», costituito e qualificato, tra l’altro, da «più agili, tempestivi ed efficaci» strumenti ispettivi⁷³.

In reazione alla crisi dell’interrogazione parlamentare in Assemblea⁷⁴, già nel decennio precedente alle modifiche della legislazione elettorale prese avvio un’opera di potenziamento di tali strumenti, attraverso l’introduzione di alcune nuove tipologie di atti rogatori. Ci si riferisce, in primo luogo, alla previsione dell’interrogazione a risposta immediata, sul modello del *question time* anglosassone⁷⁵, adottata alla Camera (art. 135-*bis*) nel 1983 e al Senato (art. 151-*bis*) nel 1988. Con quest’ultima riforma sono state altresì introdotte a Palazzo Madama le «interpellanze con procedimento abbreviato» (art. 156-*bis*): a fronte di una limitazione procedurale soggettiva (la sottoscrizione da parte di un capogruppo o di un decimo dei senatori, che rispettivamente possono presentarne una al mese e sei all’anno), è stata prevista un’importante garanzia temporale di trattazione, la quale dovrà avvenire entro 15 giorni dalla presentazione dell’atto.

⁷¹ Così riferisce, rispetto a un’opinione assai diffusa in dottrina, S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell’opposizione*, cit., 969, ritenendo tuttavia che «forse si è preteso “troppo”» dagli strumenti del controllo parlamentare, ossia si sono «messe in cantiere aspettative troppo ambiziose rispetto a quanto è compatibile con l’atteggiarsi della nostra forma di governo e con il sostrato politico che l’ha caratterizzata» (ivi, 986).

⁷² Cfr. P. TORRETTA, *Metamorfosi del controllo parlamentare*, cit., 61, secondo cui sono state le fonti regolamentari a rappresentare «l’unico contrappeso alle concrete torsioni della forma di governo»; G. RIVISECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare*, cit., 203, che interpreta la riforma del regolamento della Camera del 1997 come «un embrionale tentativo di adeguamento dell’ordinamento parlamentare ai canoni tipici del parlamentarismo maggioritario».

⁷³ Così S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell’opposizione*, cit., 972-973, cui si rinvia per una sintetica rassegna di altre misure introdotte, in tale ottica, dalle novelle regolamentari del triennio 1997-1999 (spec. nt. 22).

⁷⁴ Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 189, che definisce tale crisi «la più grave nella generale crisi delle procedure ispettive individuali».

⁷⁵ Su analogie e differenze dell’istituto nei due ordinamenti, anche nella prassi, v. F. STRAMACCI, *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1998, 533 ss.

A questa prima traccia di “statuto” dell’opposizione⁷⁶ è stato dato un seguito negli anni 1997-1999, in epoca ormai (prevalentemente) maggioritaria. Alla Camera, segnatamente, si è proceduto alla riforma della disciplina delle interrogazioni a risposta immediata, da un lato prevedendo la necessaria partecipazione del Presidente del Consiglio (c.d. *Premier question time*), dall’altro estendendone lo svolgimento presso le Commissioni permanenti⁷⁷. Inoltre, sono state introdotte le «interpellanze urgenti» (art. 138-*bis*), ispirate a quelle «con procedimento abbreviato» che quasi un decennio prima avevano visto la luce nell’altro ramo del Parlamento⁷⁸: esse si differenziano da queste ultime solo per il *quorum* richiesto per la presentazione (30 deputati, in alternativa a un capogruppo), per il numero di interpellanze presentabili (due per capogruppo e una per deputato «per ogni mese di lavoro parlamentare») e per il minor tempo intercorrente tra la presentazione e la discussione (nella seduta del giovedì successivo al quella del martedì in cui sono presentate, dunque in genere due giorni).

Anche al Senato, nel 1999, è stata riformata la disciplina delle interrogazioni a risposta immediata, introducendo, tra l’altro, il *Premier question time* (tuttavia qui caratterizzato da «minori rigidità procedurali» e dunque «da minori garanzie per l’opposizione»⁷⁹). Rimanevano comunque alcune differenze in merito alla complessiva regolamentazione tra i due rami del Parlamento⁸⁰: a Palazzo Madama la materia su cui incentrare il confronto dialettico con il Governo non era liberamente scelta dagli interroganti – che avevano solo diritto di porre «una pura e semplice domanda al Governo

⁷⁶ Cfr. N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari. Atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati*, Padova, Cedam, 2004, 114, e già A. MANZELLA, *Controllo parlamentare e forme di governo*, in *Quad. cost.*, n. 2, 1995, 311 ss.

⁷⁷ Sulla riforma del *question time* alla Camera, v. specificamente G. ROMANO, *Note sul sindacato ispettivo*, in S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, Giuffrè, 1998, 371 ss., che la ritiene «l’indice più significativo della tendenza al pieno recupero del rilievo e, se così si può dire, della dignità degli istituti ispettivi» (*ivi*, 371-372).

⁷⁸ La derivazione di tali istituti è individuata nell’esperienza delle *große Anfragen* previste al *Bundestag* tedesco, come segnala E. GRIGLIO, *I poteri di controllo del Parlamento italiano*, cit., 215.

⁷⁹ Così N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure*, cit., 116. Infatti, l’intervento del Presidente (o del Vicepresidente) del Consiglio, sino alla XVII legislatura, era semplicemente previsto in alternativa a quello dei ministri, senza alcun (minimo) obbligo di presenza in un determinato arco temporale.

⁸⁰ Sulle differenze dell’istituto tra le due Assemblee, prima della novellazione del Regolamento del Senato del 2017, cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 773 ss.

senza alcun commento»⁸¹ –, ma «specificamente individu[at]a» dalla Conferenza dei capigruppo⁸²; inoltre, il rappresentante dell'Esecutivo, su sua richiesta, poteva prendere la parola per primo.

Al fine di “rivitalizzare” tale istituto, la sua disciplina è stata allineata a quella della Camera dei deputati con la riforma regolamentare del 2017⁸³, che ha previsto: (a) l'abolizione di quest'ultima disposizione, attribuendo così al presentatore la “prima parola” per l'illustrazione dell'interrogazione; (b) l'aumento della frequenza di svolgimento (una volta alla settimana anziché «almeno una volta al mese»); (c) l'estensione dell'utilizzo di tale strumento ispettivo anche presso le Commissioni (art. 151-*bis*, comma 6, R.S.). Sebbene a livello normativo permanga il potere della Conferenza dei capigruppo di stabilire «l'ambito» su cui dovranno vertere i quesiti posti dagli interroganti, generalmente in passato individuati in due tematiche per seduta⁸⁴, nella legislatura in corso sembra si sia affermata la prassi di consentire ai proponenti stessi la scelta del tema da trattare, come risulta dall'ampio spettro materiale delle questioni toccate in ciascuna seduta⁸⁵.

Alla luce di tale assetto normativo, occorre passare in rassegna il rendimento di tali strumenti per come sono stati (e sono tuttora) utilizzati nella prassi delle Assemblee parlamentari.

⁸¹ Come previsto dall'art. 151-*bis*, comma 4, R.S., nella formulazione vigente sino alla XVII legislatura.

⁸² Così il comma 1 dello stesso previgente art. 151-*bis* R.S.

⁸³ Cfr. A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2018, 57, secondo i quali la «sostanziale riproposizione» della disciplina vigente, dal 1997, nell'altro ramo «è stata probabilmente determinata dalla maggior fortuna che l'istituto ha riscosso presso la Camera» (nt. 203).

⁸⁴ *Ivi*, 56.

⁸⁵ La prassi prevede la segnalazione – da parte del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, ad entrambe le Assemblee – dei ministri disponibili ad intervenire in ciascuna seduta di *question time*, secondo una programmazione ciclica che consenta ai gruppi parlamentari di sottoporre interrogazioni su tutte le materie. L'importanza della «rotazione dei Ministri di fronte al Parlamento», al fine di «consegnare a deputati e senatori la possibilità di interloquire con regolarità e direttamente (e non per interposta persona) con tutti i membri dell'esecutivo in relazione ai molteplici settori di intervento dell'azione governativa», è sottolineata da F. ROSA, *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV legislatura: il confronto mutilato tra Parlamento e Governo*, in N. LUPO, E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 407.

3. (segue): *l'inflazionato utilizzo di interrogazioni e interpellanze e il mutamento della loro fisionomia, da un asimmetrico "rendimento" a un'impropria fungibilità*

Non v'è dubbio che, stando ai dati quantitativi, non possa che rilevarsi la «vitalità politica e il rilievo che assumono nella cassetta degli attrezzi del singolo parlamentare»⁸⁶ gli istituti del sindacato ispettivo, i quali, malgrado «il loro carattere episodico e puntuale»⁸⁷, vengono utilizzati in grande abbondanza di legislatura in legislatura, con frequenza costante, quando non crescente. D'altronde, la moltiplicazione tipologica⁸⁸ e il rafforzamento delle relative procedure parlamentari, specie in funzione di riequilibrio delle dinamiche istituzionale e di definizione di un ruolo proprio dell'opposizione, di cui si è già trattato, lasciavano presagire – o almeno auspicare – un rilancio della funzione di controllo.

Sotto l'aspetto numerico, come si può constatare passando in rassegna le statistiche a disposizione⁸⁹, tale aspettativa non è rimasta delusa. La prima attuazione delle modifiche regolamentari di fine anni '90 ha portato ad una vera e propria "esplosione" degli atti di sindacato ispettivo nel corso della XIII legislatura, di cui si è servita in particolare l'opposizione. Il *trend* registrato ha visto un leggero calo della proposizione di interrogazioni e interpellanze nelle legislature seguenti, per poi tornare a crescere – seppure non di molto – in quella da ultimo trascorsa⁹⁰.

⁸⁶ Così P. CARETTI, M. MORISI, *Rappresentanza politica e sindacato ispettivo nel Parlamento italiano. Rapporto sulla rilevazione svolta nell'ambito del seminario 2005*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 16. Seminario 2005*, 2005, 157, i quali ne riconoscono, al contempo, una posizione di «secondo piano rispetto all'ispezione organica e continua che avviene nelle commissioni».

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure*, cit., 115-116, evidenzia la «moltiplicazione degli strumenti di sindacato ispettivo», secondo un «gioco di scatole cinesi [...] il quale fa sì che in Italia esistano pressoché tutte le tipologie di interrogazioni e di interpellanze conosciute nel panorama comparatistico».

⁸⁹ I dati statistici, riferiti alle attività di sindacato ispettivo di entrambe le Assemblee, possono essere reperiti consultando la *Banca dati del sindacato ispettivo*, curata dagli uffici della Camera dei deputati e visitabile all'indirizzo web <http://aic.camera.it>. Inoltre, in attuazione del parere della Giunta per il Regolamento della Camera del 3 agosto 2016, tale ramo pubblica sul proprio sito internet (all'indirizzo testé riportato), con cadenza bimestrale, le statistiche di risposta del Governo agli atti rogatori, distinte per ministero e per tipologia di atto.

⁹⁰ Considerando entrambe le Camere, nella XIII legislatura sono stati presentati 81.714 atti di sindacato ispettivo; nella XIV, 46.016; nella XV (che però è stata una legislatura "breve", essendosi conclusa dopo soli due anni), 15.848; nella XVI, 45.447; nella XVII, 51.169.

Le cause del massiccio ricorso a tali strumenti possono essere rinvenute in una pluralità di fattori, primo fra i quali – ma non per tutte le tipologie, come s'è visto – l'attribuzione del diritto di presentazione degli stessi a ciascun parlamentare, senza limiti quantitativi stabiliti normativamente. Pertanto, l'esercizio del potere di interrogare (inteso in senso lato) il Governo è rimesso alla completa discrezionalità dei singoli componenti delle Assemblee, i quali, prendendo atto della loro assai scarsa incidenza nell'ambito del processo decisionale⁹¹ – e in particolare nell'attività legislativa –, hanno individuato in tali procedure una modalità di svolgimento del proprio mandato, dando voce a istanze e interessi di anche modesto rilievo e talvolta di carattere meramente particolaristico e localistico⁹².

A ciò ha contribuito altresì la “naturale” propensione alla ricerca di visibilità del singolo eletto, specie in un'epoca in cui il sistema mediatico nonché i mezzi di comunicazione messi a disposizione dalle nuove tecnologie assumono una rilevanza cruciale⁹³ e in costante aumento, anche ai fini della “costruzione” (e dell’“alimentazione”) del proprio consenso personale (ancor prima che elettorale). In conseguenza di questo fenomeno, dunque, il ricorso agli atti di sindacato ispettivo – com'è stato rilevato in termini generali – «non si colloca nella dinamica dei rapporti fra maggioranza e opposizione [...], ma appare confinato alla sfera d'azione del singolo deputato o senatore, in quanto “piegato” a mere esigenze di “visibilità” dell'attività del parlamentare in sé

⁹¹ In tal senso, N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure*, cit., 121, che riferisce il fenomeno in particolare ai parlamentari di maggioranza, ma il concetto si potrebbe estendere, *a fortiori*, a quelli di opposizione. Come osserva, E. GRIGLIO, *I poteri di controllo del Parlamento italiano*, cit., 214, a causa dell'incapacità di incidere sul procedimento legislativo, le forze politiche di maggioranza «sono sempre più inclini a utilizzare gli atti di sindacato ispettivo come strumenti di partecipazione alla definizione delle politiche pubbliche, in chiave non tanto ispettiva quanto propositiva»

⁹² Cfr. F. ROSA, *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV legislatura*, cit., 405, la quale osserva il particolare rilievo che tale funzione assume in vigenza di un sistema elettorale a collegi uninominali, in virtù del collegamento che si crea tra il rappresentante e il territorio di provenienza (o, meglio, di elezione); sottolinea l'accentuazione del carattere locale dei temi trattati negli atti ispettivi, a seguito della “svolta maggioritaria”, G. ROMANO, *Note sul sindacato ispettivo*, cit., 327 ss. Come nota G. RIVOSECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare*, cit., 209 ss., tuttavia anche in un contesto basato su collegi plurinominali, come quello configurato dalla l. 270/2015 (il c.d. *Porcellum*), la tendenza è proseguita.

⁹³ Cfr. L. CIAURRO, *Maggioranza e opposizioni nelle procedure di controllo parlamentare. L'esperienza del Senato*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit., 105, che evidenzia la rilevanza di detto fattore sull'«attività di controllo politico» che, in quest'epoca, il Parlamento esercita «anche in relazione alla risonanza mass-mediologica che può avere il controllo parlamentare».

[...], a prescindere dallo schieramento di appartenenza»⁹⁴.

Evidenti sono le ripercussioni sulla fisionomia dell'atto, che non di rado assume i caratteri di un comunicato o di un manifesto politico⁹⁵, volto più a declamare una determinata istanza o assumere pubblicamente una posizione, nella sede di rappresentanza politica per eccellenza, che a ottenere risposte. Lo si può osservare anche nella strutturazione dello stesso, composto da una premessa "motivata" e «molto articolata, comprensiva di elementi informativi e valutativi», con ciò rivelando i reali scopi perseguiti, ben diversi da quelli concepiti dalle norme regolamentari⁹⁶.

Di qui la preminente rilevanza che è stata riconosciuta al momento della presentazione dell'atto rogatorio⁹⁷, piuttosto che al suo svolgimento (con ciò intendendo la conclusione dell'*iter*, inclusa, per gli atti scritti, la pubblicazione della risposta dell'Esecutivo), che dovrebbe rappresentare il «momento qualificante» di tale procedura⁹⁸. A supporto di quest'ultima tesi milita, infatti, la natura dell'interpellanza e la peculiarità procedurale che la connota: la possibilità per l'interrogante, qualora insoddisfatto della risposta ricevuta, di presentare una mozione con cui contrapporre, sulla specifica questione, un indirizzo alternativo a quello governativo esplicitato in tale sede, su cui l'Assemblea sarà chiamata a discutere e a deliberare (art. 138, comma 2,

⁹⁴ Così P. TORRETTA, *Metamorfosi del controllo parlamentare*, cit., 62-63; in tal senso, già S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Torino, Utet, 1989, 128.

⁹⁵ Evidenzia tale aspetto "fisionomico", sintomo dell'uso improprio di siffatti strumenti, R. GALASSO, *Le interrogazioni parlamentari a risposta scritta di competenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo nella XVII Legislatura*, in *Amm. in camm.*, 9 maggio 2018, 14.

⁹⁶ Così E. GRIGLIO, *I poteri di controllo del Parlamento italiano*, cit., 214. Ciò avviene nonostante i ripetuti richiami della Presidenza della Camera, che nella circolare del 21 febbraio 1996 (successivamente evocata in un "considerato" del parere della Giunta per il Regolamento del 3 agosto 2016) ha precisato che «eventuali motivazioni o premesse sono ammesse nei limiti in cui siano strettamente funzionali alla identificazione o alla costruzione dei quesiti posti al Governo», dovendo quindi avere carattere accessorio e dimensioni contenute, e che pertanto «sono da ritenere ad essa estranee, e perciò inammissibili, quelle parti che contengano ad esempio valutazioni o giudizi del presentatore, domande retoriche, affermazioni integranti gli estremi di atti di indirizzo, ovvero che sottolineino esigenze o necessità ulteriori rispetto al quesito».

⁹⁷ Cfr. N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure*, cit., 122-123, secondo cui la funzione di siffatti istituti risiede «prevalentemente nel fare presente e diffondere una certa esigenza, non tanto e non necessariamente nell'ottenere una risposta a questa esigenza». Registra criticamente la tendenza in parola P. TORRETTA, *Metamorfosi del controllo parlamentare*, cit., 63.

⁹⁸ In questo senso, F. ROSA, *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV legislatura*, cit., 408, la quale, pur riconoscendo la molteplicità di fini potenzialmente perseguibili con tali atti (su cui, per riferimenti dottrinali, v. *supra*, nt. 65), evidenzia che essi sono stati previsti affinché alle domande poste dai parlamentari venga data risposta da parte del Governo, «in virtù della relazione che lega i due organi, della responsabilità che grava sull'esecutivo nei confronti del Parlamento».

R.C.). Se si ritenesse che l'utilità dell'atto ispettivo possa arrestarsi alla prima fase dell'*iter* di svolgimento, verrebbe frustrata la funzione di controllo e di eventuale attivazione di procedure di indirizzo, propria dell'interpellanza.

Se tali considerazioni possono valere in linea teorica, tuttavia non si può che rimanere delusi nell'osservare la prassi dello snaturamento che, da tempo, subisce tale istituto. Sovente le interpellanze, anziché perseguire finalità in primo luogo ispettivo-conoscitive e di controllo sull'operato del Governo, sono utilizzate come «occasione per portare unilateralmente nel dibattito, parlamentare prima e pubblico poi, la posizione di un gruppo parlamentare»⁹⁹: segnatamente, da parte delle opposizioni, come mero strumento di giudizio e di critica politica nei confronti dell'Esecutivo¹⁰⁰; da parte della maggioranza, a fini propositivi anziché ispettivi¹⁰¹. Un elemento sintomatico di tale fenomeno si può rintracciare nello scarso interesse per la risposta talvolta dimostrato in sede di replica dal proponente, il quale, anziché esprimere un giudizio argomentato sul merito dell'intervento del Governo, utilizza i minuti a disposizione per esporre considerazioni generali che si ha l'impressione siano state “studiate” in precedenza.

Quanto previsto dall'art. 138, comma 2, R.C., inoltre, distingue l'istituto ispettivo da ultimo esaminato dall'interrogazione¹⁰². Quest'ultima consiste nella «semplice domanda» rivolta al Governo per avere informazioni o spiegazioni su un determinato fatto, se l'Esecutivo stesso ne sia a conoscenza e quali provvedimenti abbia adottato o intenda adottare in relazione ad esso¹⁰³, tendendo «prevalentemente a perseguire una

⁹⁹ Così S. BARGIACCHI, *Quando la lunghezza degli atti di sindacato ispettivo ne determina l'inammissibilità*, in *Amm. in camm.*, 31 gennaio 2017, 9, che – riferendosi specificamente alle interpellanze urgenti, ma l'osservazione può valere in generale – rileva come l'obiettivo dell'interpellante sia quello di intervenire «su un argomento discrezionale dai contorni piuttosto estesi», anziché «quello di ottenere una risposta dal governo». Cfr. sul punto G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, Il Mulino, 2012, 298 ss.

¹⁰⁰ Cfr., in tal senso, G. FILIPPETTA, *L'illusione ispettiva*, cit., 4210 ss.

¹⁰¹ V. *supra*, nt. 91.

¹⁰² Sulla distinzione tra i due istituti, cfr., almeno, la manualistica parlamentare: A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 187 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 224 ss.; V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 761 ss.; R. MORETTI, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, cit., 219 ss.; nonché le voci enciclopediche: A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, cit., 406 ss.; A. MACCANICO, *Interrogazioni e interpellanze*, cit., 1 ss.

¹⁰³ La definizione dell'interrogazione è contenuta negli artt. 128, comma 2, R.C., e 145, comma 1, R.S. All'atto della presentazione alla Presidenza dell'Assemblea di appartenenza, il parlamentare ha l'onere di indicare se vuole ricevere una risposta scritta (artt. 134 R.C., 153 R.S.) ovvero orale e, in quest'ultimo

finalità conoscitiva fine a se stessa o strumentale all'esercizio di altre molteplici attività»¹⁰⁴. Diversamente, con l'interpellanza il parlamentare domanda al Governo «i motivi o gli intendimenti» del suo operato circa una questione o un fatto dati per noti¹⁰⁵, al fine di «costringer[lo] [...] a dichiarare in parlamento un suo indirizzo in ordine ad una determinata questione»¹⁰⁶, potendo così attivare un procedimento di valutazione sull'indirizzo politico stesso in tal modo emerso in sede parlamentare.

A ulteriore esplicitazione della differenza contenutistica e funzionale di tali istituti, le Presidenze di Assemblea (soprattutto quella della Camera dei deputati) si sono impegnate a fornire chiarimenti, tramite lettere e circolari rivolte ai componenti del proprio consesso¹⁰⁷. In particolare, è stato precisato che l'interpellanza «è lo strumento specifico per interrogare il Governo su temi collegati all'indirizzo politico, anche settoriale, e sulle ragioni delle politiche adottate», mentre l'interrogazione ha «un contenuto più limitato e corrisponde essenzialmente ad una esigenza di informazione rispetto a singoli fatti, atti o comportamenti»¹⁰⁸.

Inoltre, per meglio “orientare” i presentatori in sede di scelta delle modalità di svolgimento dell'atto, sono state delineate le peculiarità proprie delle diverse tipologie di interrogazioni, a seconda che esse riguardino «questioni che abbiano un accentuato rilievo politico» (interrogazioni a risposta orale in Assemblea), oppure «argomenti di carattere settoriale» che ineriscono alle specifiche competenze di ciascuna Commissione (interrogazione a risposta scritta in Commissione), ovvero ancora questioni di «natura prevalentemente locale o tecnica, prive in ogni caso di diretto rilievo politico generale»

caso, precisando se in Aula oppure in Commissione (artt. 133 R.C., 147 R.S.). In mancanza di indicazione, al Senato «si intende che l'interrogante chieda risposta scritta» (art. 145, comma 2, R.S.).

¹⁰⁴ M. CAPUTO, A. GORACCI, G. SMURRA, *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, cit., 264.

¹⁰⁵ L'art. 136, comma 2, R.C. parla di «questioni che riguardino determinati aspetti della sua politica»; l'art. 154, comma 1, R.S. parla invece, più specificamente e incisivamente, di «questioni di particolare rilievo o di carattere generale».

¹⁰⁶ A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 264.

¹⁰⁷ Ci si riferisce, tra le altre, alla lettera del Presidente della Camera del 5 luglio 1968, alla circolare del 26 giugno 1976 (entrambe raccolte nel volume *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera (1948-1978)*, Roma, Camera dei deputati. Segretariato generale, 1979) e alla circolare del 21 febbraio 1996 (reperibile sul sito internet della Camera dei deputati).

¹⁰⁸ Così al paragrafo 1 della *Lettera circolare sulle modalità applicative delle norme del regolamento in materia di ammissibilità di documenti del sindacato ispettivo (art. 128 - 139)* del 21 febbraio 1996, emanata dal Presidente della Camera (reperibile sul sito istituzionale www.camera.it).

(interrogazioni a risposta scritta)¹⁰⁹. Indicazione, questa, di notevole utilità in quanto la distinzione tra le stesse è assente dai testi regolamentari, che rimettono ai singoli parlamentari la scelta dello strumento.

Come si può intuire, le differenze concettuali e contenutistiche tra dette tipologie si riflettono nella diversità del regime procedurale: per le interpellanze, ad esempio, esso consiste nella necessaria trattazione orale in Assemblea, la quale rappresenta la sola sede in cui l'esternazione dell'indirizzo politico governativo su «questioni di particolare rilievo o di carattere generale» – per citare il dettato regolamentare – può avere luogo¹¹⁰.

Nonostante quanto disposto espressamente dai Regolamenti, come interpretati e integrati dalle indicazioni fornite dalle Presidenze, nella prassi quotidiana si registra, da lungo tempo, un utilizzo assai promiscuo di interrogazioni e interpellanze da parte dei parlamentari sia di maggioranza che di opposizione, quasi che siffatti strumenti abbiano – come invece, s'è detto, non hanno affatto – natura fungibile¹¹¹. A tale fenomeno non è stato posto un argine in sede di giudizio di ammissibilità, in quanto la Presidenza di Assemblea, «per prassi consolidata, non giudica sull'autoqualificazione dell'atto da parte del proponente»¹¹², il quale rimane l'unico soggetto titolare del potere di scegliere quale “veste” formale attribuire alla propria domanda indirizzata al Governo.

Una delle cause legate all'utilizzo improprio di un determinato atto rogatorio in luogo di quello, sulla carta, più idoneo è da ricollegare ad un'altra patologia che affligge l'attività ispettiva parlamentare e le cui responsabilità vanno in parte imputate all'organo controllato: la risposta assai tardiva ovvero del tutto assente per alcune tipologie di atti, come si vedrà meglio più avanti. Accade così che, per ottenere risposta (e ottenerla in

¹⁰⁹ *Ibidem*, ove si richiama quanto riportato nella precedente circolare del 26 luglio 1976, che in tal modo – secondo la stessa circolare del 1996 – riassume la prassi parlamentare (o, sarebbe meglio dire, la corretta prassi parlamentare, visto l'utilizzo promiscuo di tali atti da parte di deputati e senatori).

¹¹⁰ In tal senso, v. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 189.

¹¹¹ Unanimemente la dottrina registra tale tendenza: cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 188; R. MORETTI, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, cit., 324; M. CAPUTO, A. GORACCI, G. SMURRA, *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, cit., 264; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 761-762; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 226. Già nei primi anni di vigenza della Costituzione F. MOHRHOFF, *Aspetti e deformazioni della funzione ispettiva nella interrogazione e nella interpellanza*, in *Montecitorio*, n. 6, 1949, 18 ss., segnalava la gravità dell'impiego “intercambiabile” di interrogazioni e interpellanze nella prassi.

¹¹² Così ha precisato la stessa Presidenza del Senato nella seduta del 27 gennaio 2011, nel definire i confini del sindacato di ammissibilità (v. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVI Legislatura, seduta n. 494, 27 gennaio 2011, 17), come segnalato anche da V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 761, nt. 1. Sul vaglio di ammissibilità, v. *infra*, § 5.

tempi brevi), i parlamentari “travestano” le interrogazioni da interpellanze urgenti¹¹³, snaturando la funzione tipica dell’atto prescelto. Non solo, dunque, per mera sciatteria i proponenti fanno un uso promiscuo degli atti ispettivi, ma di frequente per la concreta finalità di vedere trattati in Assemblea gli argomenti oggetto dei propri quesiti.

Analizzando le statistiche delle legislature successive alle modifiche regolamentari di fine anni ’90 e partendo dai dati generali, si può riscontrare che il tasso di conclusione degli atti (incluso in tale nozione quelli svolti, quelli di cui è stata pubblicata la risposta e quelli assorbiti da altri) è sempre stato inferiore – spesso ampiamente – alla metà di quelli presentati (con ciò intendendo quelli che hanno superato il vaglio di ammissibilità e sono stati pertanto pubblicati nei resoconti dei lavori dell’Assemblea). Se si prendono in esame i dati delle ultime due legislature terminate – entrambe durate un intero quinquennio – si può riscontrare come soltanto a un terzo circa di essi il Governo ha fornito risposta¹¹⁴. Nella legislatura attualmente in corso, il Governo Conte I ha risposto a meno del trenta per cento degli atti presentati durante la propria permanenza in carica (durata circa 15 mesi)¹¹⁵, alimentando il *trend* calante già affermatosi nell’ultimo decennio.

Vero è che su questo stato di cose incide profondamente l’elevatissimo numero di atti presentati, che mette in difficoltà la macchina amministrativa (ossia i gabinetti e gli uffici ministeriali)¹¹⁶ nel gestire il complesso delle pratiche, dovendo svolgere per ciascun

¹¹³ E. GRIGLIO, *I poteri di controllo del Parlamento italiano*, cit., 215, segnala in particolare l’ampio utilizzo nella prassi parlamentare delle interpellanze urgenti «come alternativa alle interrogazioni a risposta immediata, per consentire ai gruppi di ottenere risposte in tempi rapidi da parte dell’esecutivo, con il massimo regime di pubblicità».

¹¹⁴ Nella XVI legislatura, i Governi che si sono succeduti hanno risposto a 15.736 su 45.447 atti presentati (ossia al 34,62%), mentre nella legislatura successiva il dato è di 15.927 conclusi su 51.169 atti sottoscritti (ossia il 31,12%), registrando un minimo incremento numerico, ma una regressione in termini relativi. Per quanto riguarda le statistiche delle legislature precedenti, si rinvia alle analisi (più o meno) critiche di N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure*, cit., spec. 118 ss.; G. RIVOSACCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare*, cit., spec. 212 ss.; F. ROSA, *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV legislatura*, cit., spec. 407 ss.

¹¹⁵ Dal 1° giugno 2018 al 5 settembre 2019 sono stati conclusi 2.963 atti a fronte di 10.447 presentati (ovverosia il 28,36% del totale).

¹¹⁶ A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 191, riportando i dati delle legislature dalla XI alla XIII, osserva che «gli strumenti ispettivi sono in realtà “soffocati” dalla loro eccessiva quantità»; analogamente, più di recente, R. GALASSO, *Le interrogazioni parlamentari a risposta scritta*, cit., 14-15, il quale segnala in particolare il «numero troppo elevato di interrogazioni “doppione”» che contribuiscono a determinare «l’ingolfamento degli uffici legislativi e dei gabinetti dei ministeri che vengono, così, resi incapaci di gestire l’ampio flusso di lavoro».

quesito un'ideale istruttoria al fine di poter formulare una risposta fondata ed esaustiva. Dinanzi a questa notevole mole, l'Esecutivo ha teoricamente buon gioco a "selezionare" discrezionalmente gli atti a cui dare risposta, potendo lasciare inevasi quelli politicamente più "scomodi" (tendenzialmente proposti dall'opposizione), per quanto, a onor del vero, i tassi di conclusione degli atti della maggioranza e di quelli delle minoranze risultano essere, in proporzione, non troppo dissimili¹¹⁷. Tuttavia, non può in ogni caso tacersi l'evidente divaricazione tra previsioni normative e prassi applicativa, se si riconosce che tra i principi che caratterizzano l'attività ispettiva vi è anzitutto l'«obbligo del Governo di rispondere»¹¹⁸ entro un certo termine. All'Esecutivo è comunque attribuita – in virtù della propria autonomia costituzionale – la facoltà di replicare «di non poter rispondere», indicandone i motivi (*ex artt.* 131, comma 1, e 137, comma 4, R.C., e 148, comma 3, R.S.), ovvero di chiedere un differimento del termine non oltre una certa data; quello che invece non gli sarebbe consentito è di sottrarsi del tutto a tale obbligo¹¹⁹.

Disaggregando i dati per tipologia di atto ispettivo, balza all'occhio – ma non sorprende – la profonda asimmetria che connota il tasso di svolgimento delle interpellanze urgenti¹²⁰ e delle interrogazioni a risposta immediata¹²¹, da una parte, e quello riguardante gli altri tipi (per così dire "tradizionali") di atti rogatori¹²². La limitazione quantitativa

¹¹⁷ Cfr., per tale conclusione, almeno in riferimento ai dati delle legislature XIII e XIV, G. RIVOCCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare*, cit., 216. Nella XVII legislatura siffatto tendenziale "equilibrio" non è stato sovvertito: è stata data risposta al 36% circa degli atti presentati dalla maggioranza, a fronte del 29% circa di quelli dell'opposizione. Similmente, sotto il Governo Conte I si registra una leggera prevalenza della conclusione degli atti sottoscritti dai parlamentari di maggioranza (circa il 33%), rispetto a quelli presentati dalle opposizioni (circa il 27%).

¹¹⁸ In questo senso A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 192; analogamente, F. ROSA, *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV legislatura*, cit., 411, che, oltre a tale obbligo a carico del Governo, segnala il dovere del Parlamento di chiedere conto ad esso del suo operato.

¹¹⁹ *Ibidem*, ove l'A. asserisce che l'Esecutivo «non potrà sottrarsi all'obbligo di presentarsi in parlamento nel giorno fissato e di ascoltare le dichiarazioni che l'interrogante o l'interpellante farà sulla base della risposta avuta o non avuta». Tale conclusione si potrebbe estendere, a livello di principio, anche agli atti che richiedono una risposta scritta, non essendo questi ultimi assoggettati a uno "statuto" differente.

¹²⁰ Nella XVII legislatura, alla Camera, così come in quella attualmente in corso (secondo il dato aggiornato al 31 agosto 2019), è stato svolto più del 98% delle interpellanze urgenti presentate. L'istituto delle interpellanze con procedimento abbreviato, previsto al Senato, risulta invece quasi del tutto inapplicato: nelle legislature XVI e XVII sono stati presentati, rispettivamente solo 66 e 21 atti di questa tipologia; addirittura nessuno (al 31 dicembre 2019) nella legislatura in corso.

¹²¹ Nella scorsa legislatura, alla Camera, nel corso del *question time* è stata data risposta alla quasi totalità delle interrogazioni presentate, sia in Aula (99,94%) che in Commissione (98,98%). Il dato della legislatura in corso è del tutto analogo.

¹²² Prendendo sempre a riferimento i dati della XVII legislatura, meno di un terzo delle interrogazioni a risposta orale, in Assemblea (32,12%) e in Commissione (31,77%), e meno di un quarto di quelle a

prevista e il rilievo politico che assumono passando attraverso il “filtro” dei gruppi parlamentari – essendo richiesto, per la presentazione, un determinato *quorum* di sottoscrizioni ovvero lo *status* di Capogruppo – sembrano essere le ragioni che hanno determinato il “successo” delle interpellanze urgenti. Analogamente si può spiegare l’alto tasso di svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata, altresì favorito da una rigorosa scansione temporale, che di per sé determina la (virtuale) certezza di trattazione degli atti presentati il giorno precedente alla già calendarizzata seduta di *question time*¹²³.

A tale risultato positivo fa da contraltare il “fallimento” delle restanti interpellanze e interrogazioni, che assai di rado ricevono risposta, mentre, qualora riescano ad ottenerla, sovente essa giunge con parecchio ritardo¹²⁴ rispetto al termine normativamente previsto – ma nella prassi disatteso¹²⁵ – entro cui l’Esecutivo sarebbe tenuto ad adempiere¹²⁶. Tale violazione di norme poste a garanzia di un efficiente svolgimento della funzione ispettiva sotto l’aspetto pratico può talvolta riflettersi nella scarsa utilità di un riscontro tardivo – e

risposta scritta (23,01%) hanno avuto risposta alla Camera; nell’attuale legislatura, al 31 agosto 2019, il dato è ulteriormente inferiore (25,38% e 20,48% per le interrogazioni a risposta orale, rispettivamente in Assemblea e in Commissione, e 14,66% per quelle a risposta scritta). Ma il dato più impietoso riguarda le interpellanze “semplici”, che hanno registrato un tasso di risposta del 13,15% nella scorsa legislatura e dell’11,69% in questa (al 31 agosto 2019).

¹²³ V. art. 135-*bis*, comma 2, R.C.; art. 151-*bis*, comma 1-*bis*, R.S., introdotto con la riforma del 2017.

¹²⁴ Al Senato, ad esempio, il tempo medio di svolgimento delle interrogazioni in Commissione è stato di circa 83 giorni nella XVI legislatura (con 64 atti svolti nei termini di Regolamento su 309) e di circa 106 giorni nella XVII (con sempre 64 atti svolti entro i termini di Regolamento ma qua su 623); le interrogazioni in Aula, invece, sono state trattate in media dopo circa 142 giorni nella XVI legislatura e dopo circa 140 nella XVII; le interpellanze sono state svolte in media dopo circa 122 giorni dalla presentazione nella XVI e dopo circa 117 nella XVII; le risposte alle interrogazioni scritte hanno richiesto, in media, 170 giorni circa, nella XVI legislatura, e 219 giorni circa, nella XVII (v. Senato della Repubblica. Ufficio valutazione impatto, *In attesa di risposta. 10 anni di interrogazioni e interpellanze in Senato: la prima analisi statistica su 28 mila atti di controllo parlamentare*, luglio 2017, consultabile sul sito internet del Senato, all’indirizzo www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto. I dati della XVII legislatura sono aggiornati al 31 dicembre 2016).

¹²⁵ Cfr. M. CAPUTO, A. GORACCI, G. SMURRA, *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, cit., 265; ancor più di recente, P. TORRETTA, *Metamorfosi del controllo parlamentare*, cit., 64, la quale segnala altresì «la contrazione dei tempi utili allo svolgimento [delle interrogazioni] a risposta orale».

¹²⁶ Art. 129, comma 2, R.C.: «Trascorse due settimane dalla loro presentazione, le interrogazioni sono poste senz’altro al primo punto dell’ordine del giorno della prima seduta nella quale sia previsto lo svolgimento di interrogazioni» (sulle interrogazioni a risposta orale). Di analogo tenore le disposizioni di cui agli artt. 134, comma 1, (sulle interrogazioni a risposta scritta) e 137, comma 2, (sulle interpellanze) R.C. e all’art. 148, comma 2, R.S. (sulle interrogazioni a risposta orale, nell’altro ramo del Parlamento). A tal proposito, come osserva E. GRIGLIO, *I poteri di controllo del Parlamento italiano*, cit., 215, uno dei principali problemi di ordine politico ed istituzionale è rappresentato dalla «natura meramente ordinatoria» – almeno, così pacificamente ritenuta (come riportano V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 771) – dei tempi massimi assegnati dai Regolamenti parlamentari al Governo per rispondere.

pertanto inconferente – rispetto all’esigenza manifestata tempo addietro dall’interrogante (o interpellante), in ipotesi superata ovvero già soddisfatta.

Per fronteggiare e tentare, auspicabilmente, di risolvere le descritte criticità strutturali che connotano gli strumenti ispettivi – e la funzione di controllo più in generale – occorre agire su vari versanti, stanti le diffuse responsabilità, non addebitabili a uno soltanto degli attori in campo. Anzitutto, sembra rendersi necessario un rafforzamento delle strutture ministeriali preposte e un incremento delle competenze professionali impegnate nell’istruttoria e nella formulazione delle risposte che il Governo è chiamato a fornire¹²⁷.

Al contempo, la ricerca di una soluzione deve necessariamente passare anche per un utilizzo più ponderato (sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo) e maggiormente rispettoso delle finalità proprie – e, pertanto, della fisionomia tipica – degli strumenti stessi da parte dei singoli parlamentari. Un incentivo in tal senso potrebbe essere costituito da regole di *drafting* formale e sostanziale maggiormente rigorose, come quelle introdotte alla Camera con il parere del 3 agosto 2016 della Giunta per il Regolamento¹²⁸.

In alternativa, osservato il buon rendimento degli istituti che prevedono un filtro quantitativo e di natura politica da parte del gruppo parlamentare, da una parte, e le problematiche endemiche dei restanti, dall’altra, non resterebbe che ripensare complessivamente gli istituti del sindacato ispettivo. Si potrebbe, a tal fine, ragionare su un modello che, in funzione di una più efficiente e meno frammentata attività di controllo parlamentare sul potere esecutivo, potenzi e implementi interpellanze urgenti e interrogazioni a risposta immediata, valorizzandone il “peso” politico, a costo di “sacrificare”, rispettivamente, le restanti interpellanze e le interrogazioni a risposta orale, da tempo relegate nella sostanziale irrilevanza.

4. (segue): *la perdurante (quasi) inattuazione del Premier question time*

Uno dei riflessi parlamentari della verticalizzazione del potere all’interno dell’Esecutivo, ossia del rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio dei

¹²⁷ In questo senso, condivisibilmente, cfr. R. GALASSO, *Le interrogazioni parlamentari a risposta scritta*, cit., 15.

¹²⁸ V. *infra*, § 5, anche in ordine alla (tuttavia limitata) efficacia di tali regole.

ministri sviluppatasi nel corso degli anni '90¹²⁹, è rappresentato dall'introduzione del c.d. *Premier question time*, avvenuta – come s'è ricordato – nel 1997 alla Camera e nel 1999 al Senato, anche al fine di «rivitalizzare» l'istituto delle interrogazioni a risposta immediata, che scarsa fortuna aveva registrato sino ad allora e che era destinato «a scadere progressivamente nel burocratico grigiore»¹³⁰.

In particolare con la riforma regolamentare della Camera (che rispetto all'altro ramo del Parlamento ha provveduto a una maggiore razionalizzazione di tale istituto), veniva rafforzato lo «schema “duale” della procedura del “botta e risposta”»¹³¹: comincia l'interrogante – e non più il Presidente di Assemblea, come previsto dalla disciplina del 1983 – che ha a disposizione un minuto per illustrare il quesito; segue la risposta (della durata massima di tre minuti) dell'esponente del Governo; chiude la trattazione l'eventuale replica del proponente (o di un esponente del medesimo gruppo parlamentare)¹³². Al Senato, in virtù della novella del 2017, la procedura è analoga a quella testé descritta, con una lieve differenza nella scansione dei tempi di intervento (tre minuti) e di replica (due minuti) dell'interrogante¹³³.

Tale schema procedurale si applica – in entrambe le Camere – allo svolgimento di tutte le interrogazioni a risposta immediata in Assemblea, sia che vi prenda parte il Presidente (o il Vicepresidente) del Consiglio sia che a intervenire, sulla materia di

¹²⁹ Sul tema si v., in chiave comparata, l'opera collettanea curata da A. DI GIOVINE e A. MASTROMARINO, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007.

¹³⁰ Così R. MORETTI, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, cit., 324; analogamente, V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 774, i quali ricordano la prassi «sperimentale» – che ebbe tuttavia vita breve – affermatasi alla Camera nel 1993: il Presidente della Camera, su unanime accordo della Conferenza dei capigruppo e previa intesa con il Governo, individuava per ogni settimana un unico tema di “attualità politica” su cui si sarebbe svolto un dibattito tra parlamentari e rappresentante del Governo, secondo lo schema di un «rapido “botta e risposta” [...] alimentat[o] virtualmente dalla spettacolarità sottesa alla possibilità per il Presidente di Assemblea di disporre la trasmissione televisiva diretta quando richiesto dalla rilevanza degli argomenti trattati» (*ivi*, 773). La difficoltà di predeterminare settimanalmente tale tema di “attualità politica” – ritengono gli AA. – ha determinato l'abbandono di tale procedura, che pure aveva mostrato un buon rendimento.

¹³¹ G. RIVOCCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare*, cit., 210.

¹³² V. art. 135-*bis*, comma 4, R.C. La disciplina vigente al Senato sino alla XVII legislatura prevedeva invece che fosse il rappresentante del Governo a prendere per primo la parola, se lo chiedeva, per non più di 10 minuti (art. 151-*bis*, comma 3, previgente); in seguito un senatore per gruppo – secondo un'alternanza tra maggioranza e opposizioni – poteva intervenire per non più di un minuto per formulare «una pura e semplice domanda al Governo senza alcun commento» (comma 4, previgente); successivamente l'esponente dell'Esecutivo rispondeva per un massimo di tre minuti e, infine, sempre per tre minuti, l'interrogante poteva replicare (comma 5, previgente).

¹³³ V. art. 151-*bis*, comma 4, R.S.

propria competenza, siano i ministri. Una differenza sostanziale riguardante i destinatari dell'interrogazione concerne invece l'argomento del quesito: se rivolto al primo dei soggetti menzionati, esso dovrà «rientrare nella competenza propria del Presidente del Consiglio dei ministri, come definita dall'articolo 95, primo comma, della Costituzione»¹³⁴ (a norma degli artt. 135-*bis*, comma 3, R.C e 151-*bis*, comma 1-*bis*, R.S.¹³⁵).

Esaminando i lavori preparatori che portarono all'introduzione del *Premier question time* nell'ordinamento parlamentare – in un primo momento in quello della Camera – si può notare come siffatta esigenza fosse particolarmente avvertita dall'opposizione del tempo¹³⁶. Le pressanti richieste avanzate in tal senso si inserivano in un quadro di riequilibrio dell'assetto regolamentare “turbato” dalle innovazioni in chiave maggioritaria che avevano condotto alla riduzione degli spazi del confronto parlamentare, in particolar modo mediante la generalizzazione del metodo del contingentamento dei tempi¹³⁷. Sul punto, invero, non si registrarono particolari resistenze da parte della maggioranza (fatta eccezione per qualche riserva espressa da singoli esponenti¹³⁸); pertanto le principali forze politiche rappresentate in Assemblea riuscirono senza affanni a raggiungere un accordo¹³⁹ sulla configurazione di un istituto dichiaratamente ispirato –

¹³⁴ Ciò risponde alla logica di un *question time* «il più possibile tematico», come sottolineano M. CAPUTO, A. GORACCI, G. SMURRA, *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, cit., 269.

¹³⁵ Al Senato, la disciplina previgente non faceva espresso riferimento al perimetro costituzionale delle competenze del Presidente del Consiglio, ai sensi dell'art. 95, primo comma, Cost.

¹³⁶ Si v., tra gli altri, l'enfatico intervento del relatore, on. Armaroli (AN), in sede di illustrazione del documento II, n. 17, che – nell'ambito della più ampia riforma regolamentare – novellava gli istituti di sindacato ispettivo: «noi vogliamo il *Premier question time*, che vige nella Camera dei comuni. Noi vogliamo, cioè, che alle domande immediate vi sia l'immediata risposta non di questo o quel ministro, ma del Presidente del Consiglio o del Vicepresidente del Consiglio» (Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XIII Legislatura, seduta n. 234, 23 luglio 1997, 20917).

¹³⁷ Cfr. 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 *Quad. cost.*, n. 4, 2004, 820; ID., *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare*, cit., 210-211. E. GRIGLIO, *I poteri di controllo del Parlamento italiano*, cit., 209, parla di un tentativo, compiuto dalle riforme regolamentari del 1997, di adeguare l'utilizzo di alcuni di tali strumenti ispettivi «alla logica di un parlamentarismo maggioritario fondato sul riconoscimento di adeguati spazi all'opposizione».

¹³⁸ Qualche rilievo critico era stato, invece, sollevato dall'on. Mattarella (Popolari Democratici - L'Ulivo), il quale, pur ritirando la propria proposta che non prevedeva la necessaria partecipazione del Presidente del Consiglio, riteneva «un errore indicare o obbligare la presenza di una determinata figura del Governo essendovene altre di rilievo che sui singoli argomenti potrebbero essere preferibili come interlocutori» (Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XIII Legislatura, seduta n. 240, 31 luglio 1997, 21493).

¹³⁹ L'altra relatrice della proposta di riforma di cui al documento II, n. 17, l'on. Signorino (DS),

seppure non privo di differenze – a quello da lungo tempo vigente nella prassi della *House of Commons* britannica¹⁴⁰. Era a tutti noto, d'altronde, che il rafforzamento dell'Esecutivo e, al suo interno, della figura del Presidente del Consiglio, il cui ruolo stava conoscendo una fase di crescente valorizzazione, necessitava un ribilanciamento che facesse perno sull'implementazione della funzione di controllo parlamentare¹⁴¹.

Si tengano presenti le origini di tale valorizzazione, in primo luogo dovuta, sotto il profilo dei meccanismi elettorali, all'introduzione – con le leggi nn. 276 e 277 del 1993 – di un sistema (per tre quarti) maggioritario e all'indicazione “informale” da parte delle coalizioni del rispettivo “candidato”¹⁴² alla Presidenza del Consiglio¹⁴³. Una sorta di istituzionalizzazione di detta prassi era poi avvenuta poi con la riforma elettorale del 2005 che, per la prima volta, prescriveva la formale indicazione del «capo della forza politica» o, per i partiti coalizzati, del «capo unico della coalizione», all'atto del deposito dei contrassegni elettorali¹⁴⁴. In risposta a tale crescente tendenza, si era dunque reso

concordando con quanto emerso nel corso del dibattito parlamentare, si limitava a segnalare l'«ampio consenso» registrato dal testo presentato dal collega Armaroli in merito al *Premier question time* (v. Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XIII Legislatura, seduta n. 235, 24 luglio 1997, 21031).

¹⁴⁰ Alla Camera dei Comuni il *question time* si svolge quotidianamente, dal lunedì al giovedì, a inizio seduta, contrapponendo frontalmente il ministro interrogato e il parlamentare interrogante e facendo di questo strumento un rilevante momento di ispezione e controllo politico da parte dell'opposizione sull'operato del Governo. Una volta alla settimana, il mercoledì, si tiene il *Prime Minister's question time*, in cui il “botta e risposta” tra il capo del Governo e i *MPs*, sia di maggioranza che di opposizione, non prevede un programma prestabilito né domande anticipate, ma consiste in «un vero e proprio “torneo”, nel quale il *premier* deve mostrare la sua abilità oratoria e la sua capacità politica» (N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, cit., 18). Sul tema, v. in dottrina R.K. ALDERMAN, *The Leader of the Opposition and Prime Minister's Question Time*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 45, 1992, 66 ss.; F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, Giuffrè, 2012, 112 ss.

¹⁴¹ Cfr. G. RIVOCCHI, *Quali rimedi all'inattuazione del “Premier question time”?*, cit., 821.

¹⁴² Sia consentito l'utilizzo di tale espressione, assai impropria, ma ampiamente affermata giornalmisticamente e talvolta anche in dottrina, per indicare l'esponente politico che ciascuna coalizione o forza politica intende indicare, quale Presidente del Consiglio, al Capo dello Stato in sede di consultazioni. La legge Mattarella, peraltro, non prevedeva l'indicazione del capo della forza politica (o della coalizione) all'atto della presentazione delle candidature. In argomento e, *amplius*, sulle modifiche della forma di governo dopo detta riforma elettorale, v. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, 162 ss.

¹⁴³ Una conferma dell'«implementazione dei poteri di direzione, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio» si era avuta con il d.lgs. 303 del 1999, che aveva riformato le strutture di coordinamento e di supporto alle funzioni di direzione dell'Esecutivo e, a contempo, snellito l'articolazione dei dipartimenti, come osserva G. RIVOCCHI, *Quali rimedi all'inattuazione del “Premier question time”?*, cit., 821.

¹⁴⁴ La richiesta di dichiarare il «capo della forza politica» di ciascuna lista è poi rimasta anche a seguito del ripristino di un sistema (prevalentemente) proporzionale, avvenuto nel 2017 con la legge Rosato. Per un approfondimento sul c.d. *Rosatellum-bis*, si rinvia alla curatela di P. COSTANZO, A. RUGGERI, L.

necessario un intervento che potenziasse il sindacato ispettivo, in funzione di un più efficace controllo parlamentare sull'operato del Governo, anche ed in particolare nei confronti del Presidente del Consiglio. Esigenza non venuta meno neanche a seguito dello sfaldamento del modello bipolare, come si può rilevare dal quasi unanime consenso riscosso dalla riforma dell'art. 151-*bis* R.S., approvata nello scorcio finale della XVII legislatura.

Nella prassi, tuttavia, gli esiti applicativi delle disposizioni regolamentari che prevedono la partecipazione del Presidente (o del Vicepresidente) del Consiglio – alla Camera, dal 1997, con frequenza di due volte nell'ambito di ciascun calendario dei lavori¹⁴⁵ e al Senato, sino alla scorsa legislatura, senza una predefinita cadenza¹⁴⁶ – sono stati assai deludenti. Invero, ad una primissima fase di scarsa applicazione ha fatto seguito, nella XIII legislatura, un non infrequente utilizzo dell'istituto appena riformato: si contano 50 sedute di *Premier question time*, a 21 delle quali presero parte i Presidenti del Consiglio che si avvicendarono nel corso del quinquennio, mentre alle restanti i rispettivi Vicepresidenti¹⁴⁷.

Una quasi completa inattuazione si registra, invece, con riferimento alla XIV legislatura, quando il Presidente del Consiglio Berlusconi – che rimase in carica per tutti e cinque gli anni, alla guida di due Governi inframezzati da una brevissima crisi extra-parlamentare – non intervenne in alcuna delle sedute svoltesi¹⁴⁸. Di fronte alle ripetute

TRUCCO, *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis. Il sistema elettorale spiegato dagli Esperti* (serie: *Gli Speciali della Giurisprudenza Italiana*), Milano, Wolters Kluwer, 2018); segnatamente, sull'incidenza di tale sistema elettorale sulla forma di governo e le sue effettive implicazioni in seguito alle elezioni del 2018, v. L. TRUCCO, *Rosatellum-bis e la forma di governo "leadercratica" sul far del nascere della XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2018, 77 ss.

¹⁴⁵ L'art. 135-*bis*, comma 1, secondo periodo, R.C., fa riferimento – come annotano V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 774 – ad uno schema trisettimanale di calendario, nel cui ambito, a fronte della "doppia" partecipazione del Presidente del Consiglio, devono intervenire «per una volta il Ministro o i Ministri competenti per le materie sulle quali vertono le interrogazioni presentate».

¹⁴⁶ Il previgente comma 1 dell'art. 151-*bis* R.S. prevedeva soltanto che il *question time* – a cui potevano indifferentemente (fermo l'ambito materiale delle proprie competenze) intervenire il Presidente del Consiglio, il suo Vice o un ministro – si tenesse «periodicamente, e comunque almeno una volta al mese». Con la novella del 2017, il riformato comma 2 del citato articolo dispone la presenza del Presidente del Consiglio «almeno una volta ogni due mesi».

¹⁴⁷ Come riportano N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure*, cit., 120, nt. 24; F. ROSA, *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV legislatura*, cit., 407, nt. 29. Rispetto ai Governi che si succedettero il dato è piuttosto uniforme: il Presidente Prodi intervenne 7 volte, il Presidente D'Alema 5, il Presidente Amato 9.

¹⁴⁸ Alle 6 sedute di *Premier question time* che si tennero tra il 2001 e il 2006 (di cui 4 nel primo anno)

doglianze soprattutto dei deputati di opposizione¹⁴⁹ circa tale discutibile prassi, il Presidente della Camera Casini decideva di richiamare l'attenzione del Presidente del Consiglio «sulla necessità di una puntuale osservanza delle norme regolamentari in materia di interrogazioni a risposta immediata, che rappresentano uno snodo essenziale della dinamica del rapporto tra Parlamento e Governo, nello svolgimento della fondamentale funzione del controllo parlamentare»¹⁵⁰. Nel replicare, il Presidente Berlusconi spiegava che non era stato sino ad allora possibile coniugare i plurimi impegni istituzionali cui era chiamato con la propria presenza «in giorni e orari predefiniti e non modificabili» alle sedute di *question time*, assicurando però che sarebbe stata sua cura invertire, di lì in avanti, tale tendenza¹⁵¹. La dichiarazione di impegno rimase tuttavia sulla carta, in quanto nei restanti tre anni di legislatura si tennero due sole sedute di interrogazioni a risposta immediata, cui peraltro partecipò il Vicepresidente del Consiglio.

Una leggera “ripresa” dell’istituto – ma pur sempre inferiore alle prescrizioni regolamentari – si è verificata nel biennio della XV legislatura, in cui si svolsero nove sedute di *Premier question time*, due delle quali videro la partecipazione dello stesso Presidente¹⁵². Si potrebbe forse parlare, a tal proposito, di un fuoco di paglia: da allora, per tornare a vedere un Presidente del Consiglio rispondere alle interrogazioni in Aula, si dovettero attendere circa sei anni¹⁵³.

partecipò il Vicepresidente del Consiglio Fini. A ciò si aggiunga, nella medesima legislatura, la frequente partecipazione del Ministro per i rapporti con il Parlamento, che è intervenuto circa un terzo delle volte (138 sedute) in risposta a 537 interrogazioni rivolte ad altri ministri, «vanificando così la logica – presupposta dall’istituto – del “confronto tematico” tra Governo e opposizione sui singoli aspetti delle politiche del Governo», come afferma G. RIVOSECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare*, cit., 213; analogamente, sull’«importanza della rotazione dei Ministri di fronte al Parlamento», v. F. ROSA, *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV legislatura*, cit., 407.

¹⁴⁹ Per l’indicazione dei numerosi interventi polemici in Assemblea, si rinvia a G. RIVOSECCHI, *Quali rimedi all’inattuazione del “Premier question time”?*, cit., 817, nt. 28. La “fuga” del Presidente del Consiglio da tali sedute è stata, persino essa stessa, oggetto di interrogazioni a risposta immediata, come segnalano V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 775.

¹⁵⁰ Il testo completo della lettera del Presidente della Camera è riportato in Camera dei deputati, *Question time: Casini scrive a Berlusconi*, XIV Legislatura, comunicato stampa n. 524, 30 maggio 2003.

¹⁵¹ Il testo della risposta è reperibile in Camera dei deputati, *Question time: Berlusconi risponde a Casini*, XIV Legislatura, comunicato stampa n. 527, 9 giugno 2003. Si noti che, per venire incontro agli impegni istituzionali del Presidente del Consiglio, la novella regolamentare del 2017 ha previsto che al Senato siano «fissate con congruo anticipo» le sedute nelle quali questi interviene (art. 151-*bis*, comma 2, secondo periodo, R.S.).

¹⁵² Nelle altre 7 sedute intervennero i Vicepresidenti Rutelli e D’Alema, rispettivamente 5 e 2 volte.

¹⁵³ Nella XVI legislatura, sotto i Governi Berlusconi IV e Monti, non si svolse neppure una seduta di

È con i Governi Letta e Renzi che l'istituto ha ricominciato ad essere applicato e – malgrado l'“interruzione” registratasi sotto il Governo Gentiloni – continua tuttora ad esserlo. La cadenza pressoché annuale di svolgimento, tuttavia, è del tutto inadeguata e assai distante dal modello previsto dai Regolamenti¹⁵⁴. Malgrado le dichiarazioni di impegno che il Presidente Conte, all'inizio del proprio primo mandato, ha pronunciato presentandosi alle Camere per ricevere la fiducia, la distorsiva prassi che da sempre accompagna questo strumento ispettivo non ha registrato alcuna significativa variazione in positivo¹⁵⁵.

Alla base di questa condotta, che prescinde dal colore politico del Governo e del suo vertice, si ha l'impressione che stia una ragione sostanzialmente politico-istituzionale, più che una presunta incompatibilità tra gli impegni governativi e la calendarizzazione delle sedute di *question time*. Ragione che si potrebbe rintracciare nella “fuga” dalle responsabilità che l'art. 95 Cost. affida al Presidente del Consiglio, in proprio o in qualità di “coordinatore” dell'attività dei ministri.

Dinanzi a tale perdurante tendenza, in dottrina c'è chi ha prospettato un rimedio radicale, che chiami in causa il massimo organo di garanzia costituzionale, ossia la proposizione di un conflitto di attribuzione – da menomazione – tra i poteri dello Stato¹⁵⁶. La condotta omissiva del Presidente del Consiglio, infatti, determinerebbe la violazione degli artt. 135-*bis* R.C. e 151-*bis* R.S., i quali costituiscono «diretto svolgimento ed

Premier question time.

¹⁵⁴ Nel corso della legislatura passata, il Presidente Letta – durante i circa nove mesi di permanenza in carica – ha partecipato a due sedute di *Premier question time*, una per ramo del Parlamento. Una novità, al riguardo, può essere rinvenuta nella prima applicazione di tale istituto presso il Senato, come rivendicato dallo stesso Presidente del Consiglio («Ho ripristinato lo strumento del *question time* alla Camera dopo 6 anni di assenza di un Presidente del Consiglio, l'ho introdotto per la prima volta nella storia della Repubblica al Senato. Perché questo è il luogo della sovranità popolare». V. Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 89, 2 ottobre 2013, 96). Il Presidente Renzi, invece, è intervenuto solo alla Camera per tre volte, mentre il Presidente Gentiloni mai.

¹⁵⁵ Al 31 dicembre 2019, il Presidente Conte ha partecipato a due sedute presso la Camera e ad una sola presso il Senato. Nel corso del primo Governo della legislatura, i due Vicepresidenti sono intervenuti in sedute di *question time* sempre in veste di ministri (l'on Di Maio quale Ministro del lavoro e dello sviluppo economico e l'on. Salvini quale Ministro dell'interno) e non in sostituzione del Presidente, probabilmente anche a causa dei delicati (e precari) equilibri politici tra le due forze politiche dell'allora maggioranza di cui costoro sono *leader*.

¹⁵⁶ Cfr. G. RIVOCCHI, *Quali rimedi all'inattuazione del “Premier question time”?*, cit., 824 ss., il quale ha sostenuto tale tesi (poi ribadita in ID., *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare*, cit., 214) in una fase di assoluta “dicerzione” da parte del Presidente del Consiglio (ci si riferisce alla XIV legislatura), ma si può ritenere che detti argomenti siano parimenti applicabili qualora il ricorso al medesimo istituto sia comunque assai ridotto e distante dalle prescrizioni regolamentari.

integrazione», da una parte, dell'art. 64, quarto comma, Cost. – laddove questo pone in capo ai membri del Governo «se richiesti [l']obbligo [...] di assistere alle sedute» – e, dall'altra, degli artt. 94 e 95, primo comma, Cost., che disciplinano il ruolo del «Governo in Parlamento, e, quindi, il concreto svolgimento dei rapporti fiduciari»¹⁵⁷.

Muovendo dalla posizione riconosciuta dai Regolamenti parlamentari al Presidente di Assemblea, la cui funzione principale consiste nel garantire la «piena e corretta applicazione delle norme regolamentari quale soggetto esponenziale dell'intero ordinamento parlamentare»¹⁵⁸, ai sensi degli artt. 8 R.C. e R.S., si può giungere a riconoscere ad esso un ruolo di impulso nella procedura, che dovrà poi coinvolgere l'intera Assemblea sulla decisione finale di sollevare il conflitto. In concreto tuttavia, in termini di praticabilità politica, sembra arduo riuscire a percorrere tale strada, in quanto – posto che la delibera assembleare dev'essere assunta a maggioranza – è difficilmente immaginabile che lo schieramento che sostiene il Governo possa avallare una decisione che “trascinerebbe” il Presidente del Consiglio davanti al Giudice costituzionale¹⁵⁹.

In alternativa, a proporre ricorso potrebbe essere direttamente un gruppo parlamentare, tramite il proprio Presidente, a cui i Regolamenti attribuiscono un ruolo di “filtro” nella presentazione delle interrogazioni a risposta immediata¹⁶⁰ e la cui legittimazione a sollevare conflitti di attribuzione tra poteri, per quanto tutt'altro che

¹⁵⁷ *Ivi*, 824-825. Si tratterebbe – secondo siffatta tesi – di uno dei casi in cui all'organo parlamentare è riconosciuto non solo un potere, ma proprio un dovere volto a «preservare i caratteri fondanti della forma di governo costituzionale».

¹⁵⁸ *Ivi*, 823. L'A. aggancia la propria elaborazione alle ricostruzioni dottrinali sulla legittimazione processuale dei soggetti titolari di attribuzioni costituzionali (v., per tutti, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1972, 150 ss.; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, Giuffrè, 1992, 54 ss.) e sul conflitto di attribuzione quale strumento di garanzia della rigidità costituzionale e della forma di governo (v. R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, 2 ss.).

¹⁵⁹ Una deliberazione del genere, secondo M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2005, 178, equivarrebbe ad un voto di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio. *Contra*, F. ROSA, *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV legislatura*, cit., 410, che, pur consapevole delle ripercussioni politiche che siffatta decisione avrebbe nel rapporto tra maggioranza ed Esecutivo, ritiene che «non tutte le sconfitte del Governo in Parlamento mett[a]no in crisi il rapporto fiduciario». Tuttavia, realisticamente – come afferma ancora quest'ultima A. – «una maggioranza che voglia “riportare” il Premier ai suoi obblighi verso il Parlamento dovrebbe essere capace di mettere in campo misure “intermedie”, persuasive in virtù della possibilità di ricorrere alla Consulta come *extrema ratio*».

¹⁶⁰ Ai sensi degli artt. 135-bis, comma 2, R.C. e 151-bis, comma 1-bis, R.S., infatti, «un deputato [o un senatore] per ciascun Gruppo può presentare un'interrogazione per il tramite del Presidente del Gruppo al quale appartiene».

pacifica, non è stata del tutto esclusa dalla più recente giurisprudenza costituzionale¹⁶¹. Se tale soluzione risultasse praticabile, ossia se la Corte giungesse a dichiarare ammissibile un conflitto sul punto, promosso in via diretta da un gruppo, verrebbe aggiunto un tassello all'itinerario di valorizzazione degli strumenti di controllo sull'operato del governo, contribuendo – mediatamente – ad arginare quella “cultura” dell'utilizzo frammentario e particolaristico degli atti ispettivi.

Con la pronuncia che definisce il giudizio, infine, la Corte potrebbe censurare il comportamento ostruzionistico del Presidente del Consiglio dei ministri, prescrivendogli di consentire che sia data esecuzione alle disposizioni regolamentari – integrative della Costituzione – in materia di interrogazioni a risposta immediata a lui rivolte, intervenendo alle sedute di *Premier question time* a tal fine programmate.

Un diverso rimedio – extra-giurisdizionale e interno all'ordinamento parlamentare – proposto in dottrina concerne «la sospensione di prerogative regolamentari del Governo», in caso di prolungata inottemperanza al *Premier question time*¹⁶². Si tratterebbe di una “terapia” che potrebbe dimostrare una buona efficacia ed avere al contempo minori “effetti collaterali” rispetto all'attivazione di un meccanismo di garanzia costituzionale che inevitabilmente acuirebbe la contrapposizione frontale tra il *continuum* Governo-maggioranza e le forze di opposizione.

Ulteriori soluzioni proposte, praticabili sempre sul piano regolamentare ma non

¹⁶¹ Con l'ord. n. 17 del 2019, la Corte ha ritenuto inammissibile – per il profilo che rileva in questa sede – il conflitto di attribuzione tra poteri sollevato (anche) da un gruppo parlamentare «solo ed esclusivamente [per] ragioni processuali di tipo contingente» (legate alle modalità di deliberazione della proposizione del conflitto), lasciando così «impregiudicata la delicata questione relativa alla legittimazione del gruppo parlamentare» a ricorrere davanti al Giudice costituzionale, come osserva N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Oss. fonti*, n. 1, 2019, 12-13, il quale pronostica (ed auspica) che in futuro tale legittimazione verrà riconosciuta, essendo «paradossale [...] che ciò che è consentito a un singolo parlamentare non fosse consentito ad un gruppo» (riferendosi all'“apertura”, seppur circostanziata, alla legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitti di attribuzione tra poteri). Di diverso avviso, R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019, 11, il quale ritiene che «i gruppi parlamentari non possano avere consistenza di potere dello Stato in quanto solo nominati in Costituzione, non già assegnatari di competenze ivi circoscritte, che invece discendono solo dai regolamenti parlamentari». Sul tema della legittimazione a ricorrere dei gruppi parlamentari, cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, cit., 253 ss.

¹⁶² In questo senso, V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, cit., 26.

in chiave “sanzionatoria” – e valide per tutte le sedute di interrogazioni a risposta immediata – riguardano una diversa strutturazione procedurale dell’istituto, a cominciare dall’abrogazione della previsione della trasmissione anticipata delle domande¹⁶³. Ciò renderebbe con tutta probabilità il dibattito «effettivamente immediato»¹⁶⁴, riproducendo quel «clima teso e brillante che caratterizza il *question time* britannico»¹⁶⁵ e facendo emergere le effettive abilità politiche ed oratorie dei partecipanti. Stante l’assenza di una (pur minima) istruttoria, tale innovativa modalità di svolgimento rischierebbe tuttavia di inficiare la qualità contenutistica delle risposte, la correttezza delle informazioni fornite e, in buona sostanza, l’utilità conoscitiva dello strumento.

5. *Il giudizio di ammissibilità degli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo, tra razionalizzazione normativa e discrezionalità presidenziale*

Il sindacato presidenziale di ammissibilità di mozioni, interpellanze e interrogazioni costituisce una fase oltremodo delicata¹⁶⁶, non solo – e ovviamente – per le sorti del singolo atto, quanto anche per il complessivo svolgimento delle funzioni parlamentari di indirizzo e di controllo. Un efficiente esercizio di tale potere consente che ogni atto che verrà – in linea teorica – preso in esame, per essere discusso dal Parlamento o per costituire oggetto di risposta del Governo, possieda quei caratteri (formali e sostanziali) che lo rendono idoneo a perseguire la propria funzione tipica. Al contrario, un vaglio blando ovvero eccessivamente selettivo potrebbe cagionare speculari disfunzioni: nel primo caso si aprirebbero le porte ad una congerie di atti privi dei requisiti necessari per raggiungere il proprio scopo; nel secondo caso si priverebbero i singoli parlamentari (e i gruppi) di alcune delle più significative prerogative che il diritto parlamentare, nel quadro di un ordinamento democratico-costituzionale, riconosce loro. Muovendo dalla ricostruzione della normativa, si potrà valutare quali siano i margini di

¹⁶³ *Ibidem*; conformemente, E. GRIGLIO, *I poteri di controllo del Parlamento italiano*, cit., 212, che suggerisce altresì l’adozione dello «schema del “dialogo improvvisato”», tipico delle *supplementary questions* diffuse nella prassi britannica, basato sul prolungato “botta e risposta” tra interrogante e interrogato.

¹⁶⁴ V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997*, cit., 26.

¹⁶⁵ Così N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, cit., 18.

¹⁶⁶ Cfr. N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure*, cit., 116.

discrezionalità di cui godono i Presidenti nell'esercizio di tale potere, per soffermare poi l'attenzione su alcuni specifici casi che dimostreranno, anche in questo ambito, l'irriducibile politicità del diritto parlamentare nel suo momento applicativo.

Riconosciuta la natura poliedrica degli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo, che pure conservano differenti tratti caratteristici¹⁶⁷, si prendano in considerazione i criteri che guidano lo scrutinio di ammissibilità esercitato dai Presidenti di Assemblea, a norma degli artt. 139 R.C.¹⁶⁸ e 146 R.S. Si tenga presente sin d'ora che, per quanto ci si riferirà prevalentemente agli atti di sindacato ispettivo, le medesime regole valgono altresì per le mozioni¹⁶⁹ e pure – ai sensi dell'art. 139-*bis*, comma 2, R.C. – per gli altri atti di iniziativa parlamentare, in quanto compatibili.

Secondo il criterio di natura sostanziale, che costituisce il parametro più significativo per verificare la legittimità dell'esercizio dell'attività ispettiva, tramite gli atti rogatori i parlamentari possono rivolgere al Governo domande vertenti su questioni che rientrino nell'ambito delle competenze di quest'organo¹⁷⁰. In dottrina sono state prospettate diverse ricostruzioni circa il fondamento costituzionale a cui andrebbe agganciato il potere di ispezione parlamentare. Tali riflessioni dogmatiche non sono affatto prive di risvolti pratici, in quanto, a seconda del fondamento individuato, differente sarà il perimetro entro cui i proponenti potranno agire: se si ritiene che tale potere risieda nella responsabilità politica del Governo (sia essa concepita come «istituzionale» o come «diffusa»), potranno allora proporsi domande soltanto su comportamenti o fatti riconducibili alla sfera di responsabilità dell'Esecutivo stesso¹⁷¹; se invece lo si rintraccia

¹⁶⁷ Si pensi alla mozione – ma tale considerazione può valere anche per la risoluzione – che, pur rimanendo «causalmente un atto di indirizzo verso il Governo, con il quale la maggioranza può specificare, integrare o correggere l'indirizzo politico adottato con il voto di fiducia iniziale sul programma dell'Esecutivo» (M. CAPUTO, A. GORACCI, G. SMURRA, *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, cit., 281-282), ha un carattere “neutro” e polifunzionale (cfr. D. NOCILLA, *Mozione*, cit., 342) come confermato dalle diverse finalità perseguite nella prassi. Sulla polivalenza degli atti di sindacato ispettivo, di cui si è già trattato, cfr. *supra*, § 2.

¹⁶⁸ Come si dirà, tale disposizione fa rinvio all'art. 89 R.C., che attribuisce al Presidente di Assemblea il potere di vagliare l'ammissibilità di emendamenti e ordini del giorno.

¹⁶⁹ Il capo XXXI del Regolamento della Camera, rubricato appunto «Delle disposizioni comuni a mozioni, interpellanze e interrogazioni», disciplina la presentazione e lo svolgimento degli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo.

¹⁷⁰ Analogamente, anche gli atti di indirizzo dovranno attenere alla sfera di competenze di cui è titolare l'Esecutivo.

¹⁷¹ Cfr. G. AMATO, *L'ispezione politica*, cit., 88 ss., secondo cui, senza un preventivo giudizio preliminare di “idoneità” degli atti presentati, il Governo potrebbe non avere altra scelta che dichiararsi incompetente sulla materia oggetto di interpellanza o interrogazione, per evitare di rispondere su questioni

nella «necessità di conoscenza da parte del Parlamento [...] connaturata ad un sistema costituzionale che, come il nostro, comporta il dato permanente dell'esercizio effettivo della sovranità popolare»¹⁷², maggiori potranno essere gli spazi d'azione a disposizione dei parlamentari; se al contrario – ma la tesi sembra ormai superata – si riconduce il fondamento in parola al rapporto fiduciario tra Assemblea ed Esecutivo, l'attività ispettiva potrà essere diretta soltanto ad accertare la rispondenza dell'azione di governo con l'indirizzo stabilito al momento dell'instaurazione di tale rapporto¹⁷³.

In ogni caso, per le ragioni già accennate, non si può negare l'esigenza di uno scrutinio, il più possibile oggettivo, tramite cui venga verificato – almeno sommariamente – che l'argomento trattato dall'atto di indirizzo o di sindacato ispettivo non esorbits manifestamente dalle competenze del Governo, specie in un'epoca in cui numerose funzioni un tempo in capo a quest'ultimo sono state trasferite ad altri organi, enti, istituzioni e autorità indipendenti, svincolati dai poteri di governativi di controllo, vigilanza o indirizzo.

Prima dell'intervento della riforma del 1997 che ha introdotto nel Regolamento della Camera l'art. 139-*bis*, le sintetiche disposizioni riguardanti il vaglio di ammissibilità prendevano prevalentemente in considerazione i profili formali e linguistici degli atti in rassegna. L'art. 139, comma 1, R.C., ancora oggi vigente, si limita a operare un rinvio al disposto dall'art. 89 R.C. (in tema di ammissibilità di emendamenti e ordini del giorno), in quanto applicabile, attribuendo così al Presidente della Camera la «facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento» di atti «formulati con frasi sconvenienti» o «relativi ad

che la Costituzione stessa o la legge sottraggono alla sua sfera di attribuzioni; conformemente, più di recente, M. CAPUTO, A. GORACCI, G. SMURRA, *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, cit., 285. *Contra*, tra gli altri, G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967, 91, secondo cui tali atti possono riguardare qualunque oggetto, pertanto il Governo, qualora non sia in grado di rispondere, potrà rifiutarsi di farlo, ma l'Assemblea potrà imporgli di provvedere in ogni caso.

¹⁷² Così A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, cit., 412-413, per il quale «il rapporto organico che lega il Parlamento al popolo come corpo politico, da un lato, e allo Stato-governo, dall'altro, permette [...] di imputare alle Camere la titolarità dei due interessi fondamentali che caratterizzano il rapporto governanti-governati nella Costituzione», individuati nella «permanenza delle condizioni di esercizio effettivo della sovranità popolare nell'organizzazione del potere pubblico (quale si ricava dall'art. 1 comma 2 cost.)» e nell'«interesse ad una gestione del potere pubblico idonea ad instaurare condizioni di effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (quale si ricava dall'art. 3 comma 2 cost.)».

¹⁷³ In quest'altro senso, cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 671; M. GALIZIA, *Lineamenti generali del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1964, 299.

argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione»¹⁷⁴. Analogamente, l'art. 146 R.S. prevede che il Presidente del Senato disponga l'annuncio all'Assemblea e la pubblicazione nel resoconto di seduta delle interrogazioni – e anche delle interpellanze, in virtù del rinvio operato dall'art. 154, comma 2, R.S. alla citata disposizione – che non siano formulate «in termini sconvenienti» e che, altresì, abbiano il contenuto tipico dell'atto in questione¹⁷⁵.

Dinanzi a siffatto quadro normativo, la dottrina si è divisa sulla configurabilità di uno scrutinio di ammissibilità che si limiti ai soli profili di natura formale ovvero – anche sulla scorta della prassi affermatasi – che si estenda anche agli aspetti sostanziali, con particolare riguardo alla competenza istituzionalmente spettante ai parlamentari interroganti, da una parte, e al Governo, dall'altra¹⁷⁶.

Quest'ultima tesi è stata confermata dalla circolare del Presidente della Camera del 21 febbraio 1996 (concernente le modalità applicative delle disposizioni regolamentari in materia di ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo)¹⁷⁷, che segue e

¹⁷⁴ L'art. 89 R.C. attribuisce alla Presidenza anche il potere di dichiarare inammissibili gli atti «relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione». Dunque, mentre la prima parte della disposizione (la formulazione degli atti con «frasi sconvenienti») non pone problemi applicativi in riferimento agli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo (e in generale a tutti gli atti parlamentari), il criterio dell'estraneità «all'oggetto della discussione», letteralmente inteso, sembrerebbe più difficilmente applicabile a questi ultimi. Tuttavia, nella giurisprudenza del Presidente di Assemblea e, specificamente, con la circolare del 5 luglio 1968 (v. *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera (1948-1978)*, cit., 132), tale formulazione è interpretata, con riguardo agli atti ispettivi, come «estraneità alla competenza amministrativa e all'azione politica dell'Esecutivo, al cui controllo è rivolta l'attività del Parlamento». Tale prassi presidenziale si è a tal punto consolidata da essere stata successivamente qualificata come consuetudine nella lettera del Presidente della Camera del 2 dicembre 1986 (v. *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera (1979-1992)*, Roma, Camera dei deputati. Segretariato generale, 1994, 224). Cfr. anche M. CAPUTO, A. GORACCI, G. SMURRA, *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, cit., 286 e nt. 61.

¹⁷⁵ Tuttavia, come già anticipato, la Presidenza di Assemblea ha ritenuto di dover chiarire espressamente che essa stessa, «per prassi consolidata, non giudica sull'autoqualificazione dell'atto da parte del proponente» (v. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVI Legislatura, seduta n. 494, 27 gennaio 2011, 17).

¹⁷⁶ Nel primo senso, cfr. G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965, 167; I. BUCCISANO, *Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1969, 79. La seconda tesi è invece sostenuta da A. MACCANICO, *Interrogazioni e interpellanze*, cit., 2; A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, cit., 410, il quale ritiene che il parametro di giudizio non si limiti alle sole disposizioni costituzionali, ma comprende anche «norme costituzionali e legislative»; analogamente, A. AMATO, *L'ispezione parlamentare*, cit., 92, secondo cui «la potestà del Presidente di regolare i lavori delle Camere si esercita sulla base dei regolamenti, delle leggi e della stessa Costituzione».

¹⁷⁷ Atto reperibile sul sito internet della Camera, nella sezione dedicata alle circolari del Presidente (contenente quelle emanate proprio a partire dal 1996). In allegato ad essa è riportata la sintesi dei principi espressi nelle precedenti circolari e lettere presidenziali che, a far data dal 1964, erano intervenute sulla

compendia una serie di altri interventi presidenziali. In essa si precisa che il vaglio di ammissibilità è «in primo luogo rivolto a verificare la rispondenza tra il contenuto dell'atto e il tipo di strumento presentato», oltre agli aspetti formali dello stesso, indicando il fondamento normativo del potere-dovere del Presidente della Camera nell'art. 139 R.C.¹⁷⁸. In particolare, al paragrafo 2 vengono riassunti i criteri che guidano tale scrutinio, indicando *a contrariis* quali tipologie di atti risultano inammissibili, sotto l'aspetto strutturale (punto 2.1), formale (punto 2.2.), ovvero sostanziale (punto 2.3). Sotto quest'ultimo profilo, qualora l'oggetto materiale di un'interrogazione o di un'interpellanza non rientri «nella sfera di responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento», ossia «nei poteri e nella competenza del Governo», ne sarà pronunciata l'inammissibilità¹⁷⁹.

Sulla scia di quest'ultimo intervento presidenziale e recependo in larga misura – benché sinteticamente – le prescrizioni ivi contenute, l'anno successivo la Camera ha introdotto nel proprio Regolamento l'art. 139-*bis*, all'interno del capo dedicato alle regole su presentazione, svolgimento e pubblicazione degli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo. Sotto il profilo strutturale-contenutistico viene attribuito alla Presidenza il potere di verificare la conformità del contenuto dell'atto presentato alla fisionomia tipica dello strumento, come stabilita dalle disposizioni che definiscono la mozione, l'interrogazione e l'interpellanza¹⁸⁰. Per quanto concerne i profili sostanziali, la valutazione di ammissibilità è incentrata sulla «coerenza fra le varie parti dei documenti», sulla «competenza» e sulla «connessa responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento», nonché sulla «tutela della sfera personale e dell'onorabilità dei singoli e del prestigio delle istituzioni». Infine, il medesimo articolo prescrive il divieto di pubblicazione degli atti che contengono «espressioni sconvenienti». Tali disposizioni –

materia. Per un'ampia disamina della circolare stessa, dei motivi ispiratori e degli specifici contenuti, v. G. ROMANO, *Note sul sindacato ispettivo*, cit., 335 ss.

¹⁷⁸ A conclusioni del medesimo tenore si era giunti anche nell'altro ramo del Parlamento, ove il fondamento del potere-dovere presidenziale di vagliare l'ammissibilità di tali atti era stato più generalmente rintracciato nel «potere del Presidente di disciplinare "l'attività del Senato e dei suoi organi", come previsto dall'art. 10 RS», come riportano M. CAPUTO, A. GORACCI, G. SMURRA, *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, cit., 287.

¹⁷⁹ Sotto tale aspetto, la circolare in parola cita i precedenti interventi presidenziali che enucleavano già, in veste meno "formale", tali principi: si tratta delle lettere del 19 dicembre 1973, del 2 dicembre 1986 e del 15 marzo 1990.

¹⁸⁰ Lo stesso primo periodo dell'art. 139-*bis* R.C. prevede altresì che, qualora necessario, il Presidente possa disporre d'ufficio la ridenominazione dell'atto in questione, informandone il presentatore.

si ribadisce – valgono parimenti per gli atti di indirizzo e, ove applicabili, anche per gli altri atti di iniziativa parlamentare, come dispone il comma 2 che chiude l'articolo.

Mediante siffatta codificazione di orientamenti affermatasi nella prassi e di disposizioni presidenziali volte a razionalizzare forma, struttura e contenuto degli atti di sindacato ispettivo, viene attribuito un espresso fondamento normativo allo scrutinio sostanziale di ammissibilità sugli atti di sindacato ispettivo e di indirizzo operato dal Presidente della Camera¹⁸¹.

Elementi ulteriori, concernenti perlopiù limiti quantitativi, sono stati introdotti dal parere della Giunta per il Regolamento della Camera del 3 agosto 2016¹⁸², che richiama e specifica taluni criteri di ammissibilità contenuti nella circolare presidenziale del 1996. In particolare, tale parere si focalizza sul requisito della sinteticità dell'atto, declinandolo secondo due importanti criteri attinenti alla formulazione del testo: uno di natura qualitativa, secondo cui la premessa deve limitarsi allo stretto necessario, lasciando spazio e centralità al quesito, vero cuore dell'atto (punto 1)); un altro di natura quantitativa, riguardante la lunghezza dell'atto, con cui viene stabilito il numero massimo di parole – variabile a seconda della tipologia di atto ispettivo – superato il quale il testo viene dichiarato inammissibile¹⁸³.

L'adozione del parere lascia tuttavia alcuni nodi irrisolti, in quanto la sua efficacia principale sarà prevalentemente limitata a dissuadere i deputati dal presentare atti eccessivamente lunghi, nulla aggiungendo o migliorando sotto il profilo sostanziale¹⁸⁴. Di contro, le differenti soglie numeriche che “avvantaggiano” le interpellanze –

¹⁸¹ Cfr. M. CAPUTO, A. GORACCI, G. SMURRA, *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, cit., 288, che sottolineano il «contributo fondamentale» della riforma del 1997 alla «maggiore razionalità nella presentazione di tali atti da parte dei singoli parlamentari».

¹⁸² Tale parere è entrato in vigore il 1° ottobre 2016 (con la sola eccezione della previsione dell'orario limite di presentazione delle interpellanze urgenti, divenuta applicabile dal settembre 2016), come precisato nella stessa seduta di approvazione del documento. Se ne può reperire il testo sul sito internet della Camera. Per una ricostruzione approfondita dei contenuti del parere e del suo *iter* di approvazione, v. S. BARGIACCHI, *Quando la lunghezza degli atti di sindacato ispettivo ne determina l'inammissibilità*, cit., 1 ss.

¹⁸³ Per le interpellanze urgenti il limite è di 1.000 parole, per le “normali” interpellanze di 800, per le interrogazioni a risposta immediata di 400, per tutti gli altri tipi di interrogazioni di 600 (punto 2)). Invero, se l'atto presentato supera di un quarto il relativo limite viene automaticamente dichiarato inammissibile (punto 4)); se tale limite è superato ma per non più di un quarto, la pubblicazione è sospesa in attesa dell'accertamento della sua ammissibilità (punto 3)).

¹⁸⁴ Si concorda con S. BARGIACCHI, *Quando la lunghezza degli atti di sindacato ispettivo ne determina l'inammissibilità*, cit., 11, il quale ritiene che il medesimo risultato avrebbe potuto essere raggiunto applicando rigorosamente – come invece non è avvenuto – i criteri introdotti con la circolare presidenziale del 1996.

soprattutto quelle urgenti – potrebbero incentivare ancor più i parlamentari a ricorrere a tale strumento anche al fine di proporre quesiti aventi il carattere di «*semplici interrogazioni*», che però sfiorerebbero i limiti prescritti per queste ultime¹⁸⁵.

Per tentare di riequilibrare l'asimmetria tra i criteri di ammissibilità andati progressivamente affinandosi nell'altro ramo del Parlamento, nel settembre 2018 la Presidenza del Senato ha provveduto a disporre direttive riguardanti i requisiti redazionali degli atti ispettivi¹⁸⁶. Richiamando le norme regolamentari sul punto, è stato specificato che «saranno [...] ritenute improponibili le interrogazioni contenenti elementi estranei» rispetto alla definizione che gli artt. 145 e 154 R.S. danno, rispettivamente, delle interrogazioni e delle interpellanze; pertanto «l'eventuale parte premissiva dovrà essere strettamente collegata alla formulazione del quesito». Inoltre, posto che le citate disposizioni «appaiono inequivoche nel collegare la funzione degli atti di sindacato ispettivo alla concreta sfera di competenza dell'Esecutivo», la Presidenza chiarisce che «saranno considerati improponibili» i quesiti «volt[i] a chiedere l'intervento del Governo in ambiti ad esso preclusi». Infine, sotto il profilo dimensionale, viene stabilito che i testi «dovranno essere contenuti al massimo in due cartelle»¹⁸⁷.

Venendo alle caratteristiche e alle modalità che connotano il giudizio di ammissibilità, va tenuto presente che non è previsto alcuno specifico regime di pubblicità: nessun annuncio o comunicazione viene fatto pervenire all'Assemblea in caso di esito negativo del vaglio, sottraendo così a forme di controllo “diffuso” l'esercizio di un potere che incide in maniera rilevante sull'esercizio di funzioni attribuite (individualmente o collettivamente) ai parlamentari. La decisione in merito all'inammissibilità viene comunicata dalla Presidenza unicamente al presentatore, senza che l'atto di indirizzo o di

¹⁸⁵ Cfr. E. GRIGLIO, *I poteri di controllo del Parlamento italiano*, cit., 214-215 (c.vo testuale). Sui caratteri distintivi, la natura e il diverso rilievo politico di interrogazioni e interpellanze, v. *supra*, § 2 e 3, oltre che A. MACCANICO, *Interrogazioni e interpellanze*, cit., 4.

¹⁸⁶ Direttive di cui la Conferenza dei capigruppo ha «preso atto» nella riunione del 6 settembre 2018, poi comunicate all'Assemblea nella seduta del successivo 11 settembre (v. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVIII Legislatura, seduta n. 34, 11 settembre 2018, 9-10). Tali criteri, a quanto risulta, non sono stati pubblicati in alcuna forma e non sono in altro modo reperibili, se non consultando il citato resoconto. Cfr., in dottrina, S. CURRERI, *Se il Presidente del Senato limita le funzioni dei parlamentari...*, in *laCostituzione.info*, 16 luglio 2019, il quale stigmatizza siffatta prassi presidenziale, attraverso cui vengono assunte decisioni – dal «contenuto apparentemente interpretativo ma che sostanzialmente modificano il dettato regolamentare» – tramite una semplice comunicazione in Conferenza dei capigruppo, anziché passando per la Giunta per il Regolamento, organo competente in materia regolamentare.

¹⁸⁷ *Res. sten.*, ult. cit., 10.

sindacato ispettivo, ritenuto carente dei requisiti formali e sostanziali, sia pubblicato¹⁸⁸. Rimarrà pertanto traccia di tale esito – ma non del testo dell’atto – nei resoconti, soltanto qualora gli interessati nel corso dei lavori parlamentari avanzino rimostranze contestando la decisione presidenziale.

Siffatte doglianze non avranno tuttavia altro significato se non quello di manifestare pubblicamente un dissenso rispetto a tale decisione, in quanto, a ulteriore rafforzamento del potere presidenziale in materia, essa – secondo una lunga e consolidata prassi¹⁸⁹ – non è appellabile, né potrà essere oggetto di alcuna discussione o deliberazione da parte dell’Assemblea¹⁹⁰. Invero, il dato normativo, almeno alla Camera, non è decisivo sul punto: mentre l’art. 146 R.S. non sembra lasci aperta la porta ad alcuna opzione interpretativa favorevole alla sindacabilità del giudizio presidenziale, il rinvio dell’art. 139 R.C. all’art. 89 R.C. (il quale dispone che «se il deputato insiste e il Presidente ritenga opportuno consultare l’Assemblea, questa decide [...]») potrebbe far propendere nel senso opposto¹⁹¹. La prassi tuttavia, come s’è detto, è pacifica nel considerare inappellabile tale decisione.

¹⁸⁸ Cfr. M. CAPUTO, A. GORACCI, G. SMURRA, *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, cit., 288, che ne sottolineano la differenza rispetto al regime cui sono assoggettati gli emendamenti e gli ordini del giorno. Gli AA., tuttavia, precisano che generalmente, a fronte di rilevati profili di inammissibilità, gli Uffici competenti verificano la disponibilità del proponente a correggere o riformulare l’atto; laddove non si arrivi ad una formulazione corretta, la pubblicazione ne rimane sospesa in attesa della decisione definitiva della Presidenza. Agli stessi AA. (*ivi*, 298 ss.), nonché a L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 227, si rinvia circa le conseguenze del giudizio di (in)ammissibilità sull’insindacabilità dei parlamentari, alla luce della sentenza n. 379 del 2003 della Corte costituzionale.

¹⁸⁹ Si v. la perentoria affermazione del Presidente Leone, in risposta ad una sollecitazione dell’on. Palazzolo a pronunciarsi sull’ammissibilità di un’interrogazione presentata: «Si tratta di un potere insindacabile del Presidente e della Camera, il quale non è neppure tenuto o a motivare in Assemblea il provvedimento; né questo può essere posto in discussione» (Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, III Legislatura, seduta n. 347, 17 dicembre 1959, 12388). In tal senso, v. anche la lettera del Presidente della Camera del 2 dicembre 1986. V., da ultimo, Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVIII Legislatura, seduta n. 132, 11 luglio 2019, 9 (su cui si tornerà).

¹⁹⁰ Postulando l’efficacia costitutiva della pubblicazione e, dunque, l’inesistenza giuridica degli atti dichiarati inammissibili, come affermato dal Presidente della Camera (v. Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, VIII Legislatura, seduta n. 347, 9 luglio 1981, 30857) e poi ribadito nella lettera dell’11 luglio 1981 (ove si chiarisce che gli atti ispettivi diventano «atti parlamentari soltanto dopo la loro pubblicazione ufficiali la quale, a sua volta, implica l’avvenuto giudizio di ammissibilità in base agli articoli 89 e 139 del regolamento»), se ne fa derivare il divieto dell’Assemblea di discutere e di deliberare su un atto ritenuto *tamquam non esset*, ovvero sia l’inappellabilità dell’atto.

¹⁹¹ Cfr. A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, cit., 410 ss., spec. nt. 27, il quale, ritenendo infine dirimente la prassi parlamentare (o, meglio, presidenziale) sul punto, conclude per l’«inapplicabilità per questa parte dell’art. 89, come del resto consente la formula del comma 1 dell’art. 139 reg. Camera».

La progressiva specificazione della disciplina sul vaglio di ammissibilità degli atti in rassegna può essere senz'altro accolta come un positivo elemento di razionalizzazione della materia. Tuttavia, per un certo verso, non ci si può illudere che ciò rappresenti la soluzione di tutte le criticità che tuttora si ravvisano, in quanto gli enunciati criteri «non poss[o]no che “vivere” nella quotidianità, dovendosi “scontrare” caso per caso con fattispecie assai diverse tra loro, e, soprattutto, in molti casi, ad alto contenuto di politicità»¹⁹². A fini esemplificativi, si prendano in considerazione due casi piuttosto recenti nei quali l'esito del giudizio di ammissibilità – in un senso ovvero nell'altro – è stato oggetto di contestazioni cui non è mancata un'ampia eco mediatica.

5.1. I criteri di ammissibilità calati nella realtà politica: due casi oggetto di polemiche

Il primo caso fa riferimento a una serie di mozioni¹⁹³ che, dopo aver superato il vaglio di ammissibilità, sono state calendarizzate, discusse e – una parte di queste – votate nella seduta del 17 ottobre 2017 della Camera dei deputati¹⁹⁴. Esse riguardavano la nomina del governatore della Banca d'Italia prossimo alla scadenza e, nella sostanza, erano tutte (salvo una¹⁹⁵) finalizzate a impegnare il Governo a non proporre la riconferma dell'uscente Ignazio Visco¹⁹⁶. Il contesto politico che fa da sfondo alla vicenda, utile a comprendere gli intenti che muovevano le forze politiche, vedeva una diffusa critica – non priva di argomenti, ma neppure di accenti demagogici¹⁹⁷ – agli organi di vigilanza

¹⁹² Così G. ROMANO, *Note sul sindacato ispettivo*, cit., 338, che osserva come di tali atti parlamentari non sia sempre possibile sindacare l'ammissibilità «in termini di mera legittimità, come cioè giudicherebbe il giudice amministrativo circa la conformità di un provvedimento alla fattispecie astratta del medesimo fissata dalle norme».

¹⁹³ Si tratta delle mozioni n. 1-01707 a prima firma dell'on. Alberti (M5S), n. 1-01726 a prima firma dell'on. Busin (Lega), n. 1-01728 a prima firma dell'on. Paglia (SI), n. 1-01729 a prima firma dell'on. Zanetti (SC), n. 1-01730 a prima firma dell'on. Rampelli (Fdi), n. 1-01731 a prima firma dell'on. Fregolent (PD).

¹⁹⁴ V. Camera dei deputati, Assemblea, *Res. sten.*, XVII Legislatura, seduta n. 872, 17 ottobre 2017, 9 ss.

¹⁹⁵ La mozione n. 1-01728, presentata da alcuni esponenti di Sinistra italiana, pur riconoscendo la responsabilità del sistema di vigilanza per mancata o inefficiente azione di controllo, chiedeva invece che fosse prorogato di un anno il governatore in carica, in modo che potesse essere il Governo espressione delle nuove Camere – che sarebbero state elette nel marzo 2018 – a proporre la nomina del successore.

¹⁹⁶ Nel dibattito parlamentare è stato più volte fatto riferimento a «mozioni *contra personam*».

¹⁹⁷ Cfr. A. PISANESCHI, *Si può discutere dei criteri di nomina del Governatore di Banca d'Italia*, in *laCostituzione.info*, 30 ottobre 2017, che parla del «solito, triste, dibattito politico asfittico tendente a

del sistema bancario, tra cui appunto Banca d'Italia, in seguito al verificarsi di situazioni di crisi e financo di dissesto, che avevano colpito diversi istituti di credito. Tale situazione aveva portato, nel luglio 2017, all'istituzione di una Commissione bicamerale di inchiesta, che facesse luce, tra l'altro, sull'«efficacia delle attività di vigilanza sul sistema bancario e sui mercati finanziari poste in essere dagli organi preposti»¹⁹⁸.

Discusse congiuntamente e messe in votazione, dette mozioni venivano tutte respinte dall'Assemblea, tranne quella dell'on. Fregolent (PD), che veniva approvata nel testo riformulato su richiesta e secondo le indicazioni del Governo¹⁹⁹. Benché quest'ultima fosse, nella forma, meno incisiva e più “diplomatica” delle altre nei toni e negli impegni indirizzati all'Esecutivo²⁰⁰, molte furono le polemiche che seguirono, le quali, sotto il profilo giuridico, si appuntavano specificamente sui profili di ammissibilità di tali atti. Nei giorni successivi al voto, dalle colonne dei quotidiani alcuni insigni giuristi non risparmiavano critiche alla Presidente Boldrini, asserendo che ella fosse tenuta a dichiarare inammissibili le mozioni presentate²⁰¹. Ne nasceva un “botta e risposta” tra le parti²⁰², a cui si aggiungeva uno “scontro a distanza” tra la Presidente della Camera e l'allora segretario del PD Matteo Renzi, il quale, intervistato in una trasmissione televisiva, affermava che, fosse stato lui Presidente, non avrebbe giudicato ammissibile la mozione presentata dagli esponenti del suo partito e poi approvata²⁰³.

guadagnare i voti del populismo della prima ora».

¹⁹⁸ Art. 3, comma 1, lett. c), della legge n. 107 del 2017, istitutiva della citata Commissione.

¹⁹⁹ Il sottosegretario Baretta aveva subordinato il parere positivo del Governo su tale mozione alla sua riformulazione, nella parte motiva, volta ad “ammorbirne” la forma. Su tutte le altre era stato dato parere contrario del Governo.

²⁰⁰ Il dispositivo della mozione approvata recita: «[La Camera] impegna il Governo [...] ad adottare ogni iniziativa utile a rafforzare l'efficacia delle attività di vigilanza sul sistema bancario ai fini della tutela del risparmio e della promozione di un maggiore clima di fiducia dei cittadini nei confronti del sistema creditizio, individuando a tal fine, nell'ambito delle proprie prerogative, la figura più idonea a garantire nuova fiducia nell'istituto, tenuto conto anche del mutato contesto e delle nuove competenze attribuite alla Banca d'Italia negli anni più recenti».

²⁰¹ Si v. P. ARMAROLI, *Una mozione non può depotenziare i poteri del Colle*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 ottobre 2017, 1-2; S. CASSESE, *Sfiduciare la Banca d'Italia. Un veleno per le istituzioni*, in *Corriere della Sera*, 21 ottobre 2017, 28.

²⁰² Si v. la risposta di L. BOLDRINI, *Bankitalia, mozioni ammissibili, legittimo votare*, e la replica di P. ARMAROLI, *Bankitalia, quelle mozioni inammissibili. Ecco perché*, entrambi in *www.ilsole24ore.com*, 22 ottobre 2017.

²⁰³ Cfr. N. COTTONE, *Bankitalia, scontro a distanza Renzi-Boldrini sulla mozione del Pd*, in *www.ilsole24ore.com*, 22 ottobre 2017. Nel dibattito pubblico intervenivano anche diversi economisti, rivolgendo un appello al Governo e al Presidente della Repubblica in cui chiedevano di «non assecondare l'irrituale mozione» approvata, ritenendo le richieste ivi contenute «lesive dei poteri di proposta e di nomina che la legge riserva all'autonomia del presidente Consiglio e del presidente della Repubblica» (*Bankitalia*,

Per inquadrare la vicenda da cui nascevano tali divergenze d'opinioni, occorre accennare al quadro normativo che sta a fondamento dell'investitura del governatore della Banca d'Italia. L'art. 19, comma 8, della legge n. 262 del 2005 (c.d. legge sulla tutela del risparmio) prevede che questi sia nominato «con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio superiore della Banca d'Italia». Chi viene in tal modo investito dura in carica sei anni, è rieleggibile e può essere revocato con la medesima procedura²⁰⁴.

In base a siffatta disciplina, sembra fuori di dubbio che esista una competenza del Governo nell'ambito della procedura di nomina (e di revoca) di tale importante figura: sul punto, infatti, v'è concordia – pur nella divergenza di opinioni in ordine all'ammissibilità delle mozioni – nel ritenere tale decreto presidenziale un atto duale (o complesso), «frutto della convergenza delle due volontà di Governo e Presidente della Repubblica»²⁰⁵. Non essendo, quindi, il potere di nomina e di revoca del governatore nella piena disponibilità dell'Esecutivo, ma inserendosi in una procedura complessa che coinvolge una pluralità di organi ed istituzioni, è stato da taluno sostenuto che un intervento parlamentare sul merito avrebbe «depotenzia[to] le prerogative del capo dello Stato»²⁰⁶. Altri, ancor più criticamente, hanno giudicato la mozione approvata «illegittima», oltretutto inopportuna, «perché parlamentarizza una procedura che la legge ha voluto far passare per altre mani» al fine di «preservare il pluralismo istituzionale»²⁰⁷.

A questa tesi, la Presidente della Camera replicava sottolineando che il potere di

*appello di 46 economisti: "Mattarella e Gentiloni non assecondino l'irrituale mozione contro Visco", in www.ilfattoquotidiano.it, 20 ottobre 2017). Lo stesso Capo dello Stato, a quanto riportato dagli organi di informazione, prendeva posizione – pur senza esporsi ufficialmente – in difesa dell'autonomia della Banca d'Italia (cfr. V. NUTI, *Bankitalia, mozione Pd contro Visco. Il Colle: «Salvaguardare l'autonomia»*, in www.ilsole24ore.com, 17 ottobre 2017).*

²⁰⁴ Tale disciplina venne introdotta dopo lo scandalo che coinvolse l'ex governatore Antonio Fazio e che portò alle sue dimissioni. Sino ad allora la nomina era a vita e nessuna possibilità di revoca era prevista.

²⁰⁵ A. PISANESCHI, *Si può discutere dei criteri di nomina*, cit.; conformemente, P. ARMAROLI, *Bankitalia, quelle mozioni inammissibili*, cit.

²⁰⁶ Così, P. ARMAROLI, *Una mozione non può depotenziare i poteri del Colle*, cit., 2, il quale ritiene invero che la mozione presentata dai deputati PD e approvata – nel testo riformulato – dall'Assemblea, a differenza di tutte le altre, «poteva essere dichiarata ammissibile in forza del principio in dubio pro reo [...], in quanto si rifugia nel latinorum e non chiede apertamente la revoca del Governatore».

²⁰⁷ In questi termini, S. CASSESE, *Sfiduciare la Banca d'Italia*, cit., 28, il quale fa rientrare l'autorità indipendente in questione tra quelle «che non prendono indirizzi da nessuno»; pertanto, a causa della mozione approvata, essa avrebbe subito «una grave ferita per colpa di “uomini di governo” che non riescono a diventare “uomini di Stato”».

proposta da parte del Governo implica l'esistenza di «una sfera di responsabilità propria» di tale organo «che non può considerarsi estranea al potere di indirizzo e di controllo di ciascuna Camera»²⁰⁸. Inoltre, com'è stato fatto notare da altri commentatori, la disciplina legislativa, riconoscendo il potere di revoca, da un lato, e ammettendo la possibilità di rielezione della medesima persona, dall'altro, presuppone «la possibilità di un giudizio – evidentemente politico – da parte del Governo sull'operato del Governatore», trovando così un «equilibrio tra indipendenza e *accountability*»²⁰⁹. Indipendenza che, dunque, non andrebbe intesa come «impossibilità di dare un indirizzo di metodo», né tantomeno come ostativa alla selezione del vertice del principale organo di vigilanza bancaria, mediante «procedure trasparenti ed indirizzi parlamentari»²¹⁰.

Per quanto dunque la decisione di presentare mozioni di tale tenore sia legittimamente opinabile sotto il profilo politico, dal punto di vista giuridico non mancano argomenti a favore dell'ammissibilità di detti atti. A maggior ragione, ciò vale se si aderisce alla già evocata dottrina secondo la quale il parametro del giudizio presidenziale non si può limitare alle sole norme costituzionali, ma deve comprendere anche altre disposizioni, tra cui quelle di natura legislativa²¹¹.

Un altro significativo episodio occorso, questo, durante l'attuale legislatura, riguarda la pronuncia di inammissibilità della Presidenza del Senato su tre interrogazioni presentate tra il febbraio e il maggio del 2019 da alcuni senatori del gruppo parlamentare PD e indirizzate al Presidente del Consiglio, al Ministro dell'interno e al Ministro degli affari esteri²¹². Esse erano volte a chiarire i rapporti intrattenuti da persone vicine all'allora Vicepresidente del Consiglio Salvini e al partito di cui questi è *leader* (la Lega)

²⁰⁸ Così L. BOLDRINI, *Bankitalia, mozioni ammissibili, legittimo votare*, cit., che indicava a sostegno di tale conclusione l'esistenza di «numerosi precedenti» di atti parlamentari di indirizzo e di sindacato ispettivo, vertenti sul procedimento di nomina e di revoca del governatore della Banca d'Italia, «ritenuti ammissibili» da entrambe le Presidenze di Assemblea «senza che ciò suscitasse alcuna obiezione».

²⁰⁹ Così A. PISANESCHI, *Si può discutere dei criteri di nomina*, cit., che propone un raffronto con i meccanismi di *accountability* che regolano la BCE, introdotti a livello sovranazionale dal Regolamento (UE) n. 1024/2013.

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ Cfr. A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, cit., 410; A. AMATO, *L'ispezione parlamentare*, cit., 92. V., più ampiamente, *supra*, spec. nt. 175.

²¹² Era invece stata dichiarata ammissibile l'interrogazione a risposta orale n. 3-00661, presentata dall'on. Parrini (PD) e indirizzata al Presidente del Consiglio, ma vertente unicamente sul potenziale conflitto di interessi riguardante l'ex deputato Claudio D'Amico, consigliere per le attività strategiche di rilievo internazionale del Vicepresidente del Consiglio Salvini e al contempo imprenditore con affari in Russia e tra i fondatori dell'associazione *Lombardia-Russia*.

con importanti dirigenti russi legati al partito del presidente Putin, a seguito della diffusione – da parte del sito web di informazione *BuzzFeed* – della registrazione audio di una riunione (riservata) tra tali persone, tenutasi il 18 ottobre 2018 a Mosca. In una delle interrogazioni, segnatamente, venivano chieste informazioni circa la vendita di un consistente quantitativo di carburante a una compagnia italiana da parte di una società petrolifera russa, parte del cui valore sarebbe stato trattenuto per finanziare la campagna elettorale della Lega per le Europee 2019²¹³.

In apertura della seduta dell'11 luglio 2019, interveniva l'on. Ferrari (PD) – tramite un richiamo all'art. 145 R.S. – per contestare la decisione presidenziale di dichiarare inammissibili le tre interrogazioni in parola, aventi ad oggetto «la sicurezza nazionale, l'indipendenza del nostro Paese da quelli che appaiono come inaccettabili condizionamenti esterni [...], la garanzia di libere elezioni e la credibilità delle istituzioni»²¹⁴, individuando il fondamento di tale pronuncia nella nuova direttiva sui limiti all'ammissibilità degli atti ispettivi, comunicata all'Assemblea nella seduta dell'11 settembre 2018²¹⁵, alla luce della quale – deduce lo stesso senatore – non sarebbe più consentito chiedere al Governo chiarimenti sull'attività dei partiti politici²¹⁶.

In replica, la Presidente Alberti Casellati giustificava (più prosaicamente) la decisione assunta dichiarando che «il Senato non può essere il luogo del dibattito che riguarda pettegolezzi giornalistici», né quello deputato a «discutere liberamente di questioni che non hanno nessun fondamento probatorio»²¹⁷, chiudendo così la vicenda, i

²¹³ Essendo preclusa – come s'è detto – la pubblicazione di atti dichiarati inammissibili (o improponibili), i contenuti delle interrogazioni in questione possono essere sommariamente desunti dall'intervento in Aula di seguito riportato nel testo. Cfr., sulla vicenda, S. CURRERI, *Se il Presidente del Senato limita le funzioni dei parlamentari...*, cit.

²¹⁴ Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVIII Legislatura, seduta n. 132, 11 luglio 2019, 8.

²¹⁵ V. *supra*, § 5, spec. nt. 186.

²¹⁶ Peraltro, l'on. Ferrari dichiarava in Aula di avere il sospetto che il fatto per cui erano stati introdotti criteri maggiormente restrittivi dipendesse da una ragione strettamente politica: poche settimane prima che fosse diramata la evocata direttiva, sempre in Senato, si era tenuto un *question time* in cui il Ministro dell'interno era stato chiamato a rispondere sulla nota vicenda del sequestro di 49 milioni di euro alla Lega (v. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVIII Legislatura, seduta n. 27, 26 luglio 2018, 45 ss.). Fu proprio quella circostanza – sempre secondo il senatore – a «indurre la Presidenza a negar[e] al suo partito] da quel momento in poi il diritto di indagare» (*Res. sten.*, ult. cit., 9).

²¹⁷ *Ivi*, 9-10. Come afferma S. CURRERI, *Se il Presidente del Senato limita le funzioni dei parlamentari...*, cit., è difficile condividere tale considerazione, in quanto «se il Parlamento potesse discutere solo di fatti acclarati in giudizio, dovremmo decretare la definitiva subordinazione del potere politico a quello giudiziario».

cui strascichi continuavano tuttavia ad alimentare il dibattito pubblico. Sotto il profilo giuridico, appare arduo ritenere che una questione come quella oggetto delle interrogazioni dichiarate improponibili esuli del tutto dalle competenze dell'Esecutivo e, segnatamente, da quelle dei ministri cui erano indirizzate, concernendo le relazioni tra lo Stato italiano e quello russo (ossia le competenze del Ministro degli affari esteri), nonché la sicurezza del nostro Paese e la regolarità del procedimento elettorale (che al Ministro dell'interno spetta garantire)²¹⁸. Pertanto, non sembrano del tutto infondati i dubbi da più parti avanzati circa la reale (e contingente) motivazione che ha condotto la Presidenza ad assumere una decisione e ad argomentarla nei termini riportati: “tutelare” il Governo dinanzi ad una questione particolarmente scomoda e spinosa, da giorni al centro – anche a livello mediatico – della polemica politica.

Ironia della sorte, nel corso della stessa seduta giungeva la notizia – annunciata in Aula dallo stesso on. Ferrari – che la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano aveva aperto un'indagine sui presunti «finanziamenti russi» alla Lega²¹⁹. Sulla scorta di tale avvenimento, alcuni giorni dopo, i senatori del Partito Democratico tornavano a presentare un'interrogazione a risposta orale dai contenuti analoghi alle precedenti, che questa volta superava il vaglio presidenziale e veniva pubblicata²²⁰. Nonostante l'art. 148, comma 2, R.S. disponga che un atto del genere debba essere posto all'ordine del giorno non oltre il quindicesimo giorno dalla sua presentazione²²¹, esso non risulta essere mai stato svolto, anche a causa – occorre ammettere – della crisi di governo che ha mutato lo scenario politico-istituzionale e che vede lo stesso gruppo dei presentatori parte della maggioranza governativa.

I casi presi in esame, pur non costituendo certamente (e per fortuna, specie questo ultimo) un paradigma generale, mostrano nitidamente come il dato politico, connaturato nelle mutevoli dinamiche parlamentari, possa incidere – ovvero incida necessariamente –

²¹⁸ Cfr. sempre S. CURRERI, *ibidem*, il quale sposa la tesi formulata da Andrea Manzella, che rintraccia il fondamento del potere ispettivo nella funzione di garanzia costituzionale e di democraticità dell'intero sistema istituzionale, attribuita dalla Costituzione al Parlamento (v. *supra*, spec. nt. 172), ritenendo perciò ammissibile un controllo più “ad ampio raggio”.

²¹⁹ V. l'ulteriore intervento dell'on. Ferrari (*Res. sten.*, ult. cit., 48).

²²⁰ Interrogazione a risposta orale n. 3-01035, a prima firma dell'on. Marcucci (capogruppo PD): v. Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, *Allegato B*, XVIII Legislatura, seduta n. 134, 17 luglio 2019, 268-270.

²²¹ Invero, della stessa interrogazione era anche stato richiesto il riconoscimento del carattere d'urgenza, ex art. 151 R.S., come risulta dal *res. sten.*, ult. cit., 267.

sull'applicazione degli istituti e delle regole del diritto parlamentare. Con specifico riguardo all'attività ispettiva, in cui oggi «più propriamente si esprime il ruolo costituzionale di critica e di denuncia politica delle opposizioni», non può che auspicarsi il potenziamento e la valorizzazione degli strumenti con cui tale ruolo può essere esercitato, anzitutto in funzione del riequilibrio tra i poteri, in un'epoca in cui – nonostante la crisi del sistema bipolare – il *continuum* Governo-maggioranza non sembra dar segni di cedimento²²².

²²² Cfr. S. CURRERI, *Se il Presidente del Senato limita le funzioni dei parlamentari...*, cit., che parla espressamente di un «rafforzamento» di tale legame.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La trattazione sviluppata nelle pagine che precedono costituisce l'occasione per tracciare un bilancio, per quanto provvisorio oltreché parziale, di alcune linee di tendenza riguardanti l'“utilizzo” delle regole parlamentari e i suoi riflessi sulle dinamiche interne alle Assemblee e sul ruolo del Parlamento all'interno dell'ordinamento.

Dall'analisi degli istituti e delle procedure parlamentari su cui in questa sede si è concentrata l'attenzione, emerge con evidenza il ridotto tasso di effettività che, in termini generali, connota le disposizioni dei Regolamenti – anche di quelle di diretta derivazione costituzionale (pertanto inderogabili) – e che, nella costante reiterazione di alcune soluzioni contrarie al dato normativo, rischiano di revocare in dubbio la stessa cogenza delle regole parlamentari¹. Osservando le prassi che si sono affermate, sviluppate e stratificate all'interno delle Assemblee, infatti, non si può nascondere che, se in taluni casi ci si trova in presenza di interpretazioni marcatamente estensive delle disposizioni, in altri si riscontrano autentiche violazioni di norme ovvero elusioni della *ratio* ad esse sottesa.

Con riferimento ad alcune procedure, si assiste alla costante “piegatura” delle regole parlamentari a favore di (asseritamente superiori) esigenze di funzionalità dei lavori, a prescindere dal rispetto dell'*iter* prescritto e talvolta a costo di sacrificare le garanzie previste. Si pensi, tra tutto, all'approvazione dei disegni di legge di bilancio che da parecchi anni avviene tramite il meccanismo del maxi-emendamento del Governo su cui viene posta la questione di fiducia, tecnica dirompente sulle ordinarie (e “ordinate”) procedure d'esame e di approvazione delle leggi, in molti casi utilizzata anche per convertire in legge i decreti-legge prossimi alla scadenza. Ma ci si potrebbe riferire altresì alla perdurante mancanza di effettiva motivazione della mozione di fiducia o alla quasi totale assenza del Presidente del Consiglio al *Premier question time*, malgrado le ricorrenti dichiarazioni di impegno.

¹ Come evidenzia L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2018, 17, «un insieme di fattori giuridici e politici sta provocando una crescente “incertezza del diritto parlamentare”, che sembra relegarlo ad un livello di giuridicità meramente primitiva».

Nella generalità dei casi, diversamente, la violazione o l'elusione di determinate regole non risulta costante, bensì episodica o ancora embrionale: si pensi alla sostituzione dei membri dissenzienti in Commissione; all'applicazione della c.d. ghigliottina parlamentare; al pronunciamento presidenziale di inammissibilità su un determinato atto di iniziativa parlamentare non privo dei requisiti richiesti. Tuttavia, anche tali sporadici e incostanti fenomeni non destano minori preoccupazioni rispetto alle loro "potenzialità normative", stante l'idoneità a trasformarsi in perduranti prassi, ugualmente difformi dalle regole di diritto positivo.

Siffatti episodi potranno infatti costituire un "precedente" che potrà prendere due direzioni: (a) potrà ripetersi nel tempo, con frequenza sempre maggiore, sino a diventare una stabile prassi; (b) potrà, anziché dar luogo ad una "regolarità", seguire un andamento carsico, trovando occasionale e imprevedibile applicazione per soddisfare le contingenti esigenze del caso concreto, venendo all'uopo richiamato a fondamento di una decisione dello stesso segno.

Com'è noto, il procedimento che porta i Presidenti di Assemblea ad applicare un precedente segue un metodo storico-casistico, tramite cui il precedente utilizzato per risolvere un caso verificatosi anteriormente viene selezionato o, in mancanza, ne viene creato uno *ad hoc*. Nel *mare magnum* dei precedenti esistenti, i Presidenti selezionano quelli che ritengono adattarsi meglio al caso di specie ovvero quelli più funzionali al risultato che si vuole ottenere, determinando infelici fenomeni che sono stati definiti come «tirannia del precedente»² o «inseguimento del "peggior precedente"»³. Peraltro, l'assenza di pubblicità – e quindi di conoscibilità – del complesso dei precedenti parlamentari, nella piena disponibilità del solo Presidente di Assemblea, costituisce un non trascurabile problema di compatibilità con il principio di pubblicità dei lavori parlamentari, di cui all'art. 64, secondo comma, Cost. A tal riguardo, non si può che auspicare che, in attuazione di tale principio e al fine di riportare a coerenza l'attività di selezione dei precedenti, si proceda a forme di raccolta e di sistematizzazione integralmente conoscibili e fruibili, anzitutto a beneficio di tutti gli attori parlamentari

² D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2007, 543.

³ N. LUPO, *Sull'iter parlamentare del "lodo Alfano": una legge approvata in gran fretta sulla base dei "peggiori" precedenti*, in *Amm. in camm.*, 2009.

coinvolti nella loro applicazione⁴.

Il mancato rispetto delle regole parlamentari, inoltre, a prescindere dal carattere persistente o episodico del fenomeno, si manifesta con differenti modalità, che vanno dalla vera e propria violazione, alla disapplicazione – talvolta asserendone la desuetudine – di alcune norme (si pensi anzitutto alle disposizioni garantistiche di cui all’art. 24, comma 12, ultimo periodo, R.C, e all’art. 100, comma 5, R.S.), a molte fattispecie di elusione regolamentare, ossia di formale rispetto delle disposizioni ma di “aggiramento” della loro *ratio*, piegando così l’autentico significato del precetto normativo a esigenze da esso differenti. Si pensi al requisito costituzionale e regolamentare della mozione motivata per il conferimento della fiducia al Governo, ovvero alla compressione del necessario esame in Commissione dei disegni di legge o, ancora, all’ammissibilità di un emendamento premissivo che predetermini il contenuto di un intero provvedimento. Una motivazione pressoché tautologica, ovvero meramente *per relationem*, può configurarsi quale assenza di motivazione? Allo stesso modo, un esame affrettato, poco approfondito e interrotto prematuramente dalla calendarizzazione in Aula del provvedimento deve ritenersi quale assenza della necessaria fase istruttoria in Commissione? Analogamente, ancora, un emendamento premissivo della specie descritta si può dire non rispetti la prescritta procedura di approvazione articolo per articolo? Formalmente, a tutte queste domande dovrebbe risponderci negativamente, se ci si arrestasse ad un’interpretazione meramente letterale delle norme. Se invece si va a scavare nelle ragioni ispiratrici, nella *ratio* sottostante, molto più facilmente si potrà rispondere in senso opposto.

Assai arduo è tuttavia definire in questi casi, senza margini di approssimazione, dove si collochi il confine tra rispetto e violazione (o elusione) della norma. Essendo il cuore del problema anzitutto interpretativo, prima che applicativo, occorrerà individuare un corretto approccio metodologico, che abbandoni o quantomeno releghi in secondo piano argomenti tradizionalistici o storico-casistici (o storico-prassistici), per fondarsi su un’interpretazione delle regole parlamentari costituzionalmente orientata⁵, che adotti come propria bussola i principi costituzionali, interpretati *magis ut valeant* (e non

⁴ In tal senso, E. GIANFRANCESCO, *I precedenti: da interna corporis ad atti del diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, spec. 282 ss.; C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, ivi, 141 ss.

⁵ D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo*, cit., 538.

riduttivamente), in chiave garantista. Per riprendere l'esempio della riserva d'esame in Commissione, dall'art. 72, primo comma, Cost. dovrà ricavarsi – com'è stato osservato – che il suo contenuto minimo consiste nella discussione generale in Commissione, fondata su un'attività istruttoria non ripetibile in Assemblea; soltanto una volta completata questa potranno trovare applicazione gli strumenti regolamentari di calendarizzazione “forzata” in Aula del provvedimento⁶. Al di là di tale contenuto minimo, si potranno poi tenere in considerazione i caratteri specifici del provvedimento in esame, onde valutare quale sia il livello di approfondimento da ritenersi adeguato. A tal fine l'elasticità e la flessibilità del diritto parlamentare, retamente intese, potranno giocare un ruolo assai rilevante, consistente nel parametrare e modulare gli strumenti normativi a disposizione a seconda delle peculiarità del caso.

Passando ad un diverso profilo della tendenza in parola, si può rilevare come le responsabilità della violazione o della piegatura delle regole non siano da imputare ad un unico soggetto od organo. Se prevalentemente, come realistico immaginare, il “cedimento” del dato normativo avviene dinanzi alle esigenze (spesso contingenti) dell'asse Governo-maggioranza, a detrimento delle prerogative delle minoranze e dei singoli parlamentari, non si taccia di altri fenomeni. Talvolta sono le funzioni complessivamente attribuite al Parlamento ad essere menomate da atti o comportamenti del Governo: si pensi, per fermarsi ad alcuni esempi, alla presentazione dei maxi-emendamenti (soprattutto qualora “innovativi”); alla ricorrente (im)posizione della questione di fiducia; al sistematico utilizzo *contra Constitutionem* della decretazione d'urgenza; alla prassi dei decreti integrativi e correttivi di precedenti decreti delegati; alla mancata (o ritardata) risposta agli atti ispettivi. Altre volte sono i singoli parlamentari a piegare le regole per ragioni squisitamente ostruzionistiche (si pensi alla presentazione di parecchie migliaia o persino milioni di emendamenti), ovvero a strumentalizzare istituti parlamentari per mere esigenze di visibilità individuale (si allude, ad esempio, al distorto utilizzo degli atti ispettivi). Altre volte ancora, sono i gruppi parlamentari, incapaci di gestire il dissenso interno o di assumere legittime decisioni nei confronti di propri iscritti,

⁶ Ivi, 549. *Contra*, P. CACOPARDO, *I profili procedurali dell'iter di approvazione della nuova legge elettorale: un'occasione per riflettere sul nodo gordiano dell'obbligatorietà del preventivo esame in Commissione*, in *Rass. parl.*, n. 4, 2006, 1005 ss., il quale ritiene che debba invece operarsi un bilanciamento tra l'obbligo del previo esame in Commissione (art. 72, primo comma, Cost.) e la potestà di autonormazione delle Camere (art. 64, primo comma, Cost.).

a piegare talune regole per finalità diverse da quelle cui sono ispirate (ci si riferisce ai discussi casi di sostituzione dei membri dissenzienti in Commissione).

Tutto ciò non può che avvenire, nella generalità dei casi, attraverso ovvero con la “complicità” dei Presidenti di Assemblea, cui sono affidati, da una parte, il sostanziale monopolio dell’interpretazione e dell’applicazione del Regolamento e, dall’altra, il compito di fare osservare le disposizioni in esso contenute. Le modalità dell’elezione presidenziale affermatesi nella prassi degli ultimi tre decenni, l’accresciuta esposizione mediatica, la proiezione politica e il concreto esercizio delle prerogative hanno incrinato o fortemente ridimensionato – almeno nella diffusa percezione, interna ed esterna al Parlamento – quella presunzione di imparzialità che in passato ne aveva caratterizzato l’autorevolezza promanante dal ruolo di garante non solo della funzionalità dei lavori e del processo decisionale, ma anche delle prerogative delle minoranze e dei singoli parlamentari.

Il Presidente di Assemblea, chiamato a far osservare le norme vigenti, si è invece mostrato con una certa frequenza il “primo” soggetto a forzarle, tramite interpretazioni ardite che, sulla scorta di un malinteso principio del «buon andamento» dei lavori parlamentari⁷, ha creato in via ermeneutica regole *ad hoc* da applicare al caso di specie, in deroga (o, meglio, in contrasto) con il disposto regolamentare. Alcuni recenti episodi passati in rassegna confermano questa tendenza che, dal richiamo acritico ad un precedente o ad una prassi, porta a lungo andare ad «una sorta di “occasionalismo regolamentativo”, finalizzato meramente al raggiungimento del risultato procedurale del momento»⁸.

Sul Presidente di Assemblea si sono scaricate le aspettative e gli interessi della maggioranza che lo ha eletto tra le proprie file e lo ha coinvolto nell’attuazione del proprio programma⁹, trascinandolo così nella contesa politico-parlamentare. Il mutamento, *de facto*, del ruolo di questo soggetto, di cui tuttavia ancora si postula la necessaria terzietà

⁷ Come osserva M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, 309, tale principio, «a stretto rigore [...], riguarda l’ordine delle sedute e la protezione da ingerenze esterne all’Assemblea, e non include un potere quasi-normativo qual è quello che oggi si continua a praticare».

⁸ L. CIAURRO, *DDL Unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2016, 103.

⁹ Riscontra l’oggettività di questo fatto M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, cit., 309.

rispetto agli attori politici, è la cartina tornasole del cambio di paradigma cui si è assistito nel passaggio da un assetto assembleare-consociativo ad uno competitivo-avversariale.

Nel periodo antecedente all'avvento di un sistema (almeno tendenzialmente) bipolare, l'auto-garanzia politica delle forze parlamentari del c.d. arco costituzionale era legittimata dalla necessità di raggiungere tra di esse accordi sulle fondamentali linee di indirizzo politico; in virtù di questo, se le norme costituzionali materialmente parlamentari erano in qualche misura ritenute "cedevoli" rispetto alle esigenze della rappresentanza politica, al contempo le disposizioni regolamentari godevano – almeno in una prima fase – di un'alta prescrittività e il loro adeguamento (o la loro deroga) ai processi parlamentari era affidato a un Presidente sulla cui azione (e, per quasi un ventennio, sulla cui elezione) convergeva il consenso ultramaggioritario delle forze politiche¹⁰. La posizione presidenziale di neutralità e l'interpretazione del ruolo di mediatore, al fine di favorire la funzionalità parlamentare in un ordinamento che poneva pochi argini all'ostruzionismo, sono state messe in discussione con l'abbandono della convenzione *bipartisan* sull'investitura dei Presidenti di Assemblea e con la loro imputazione alla maggioranza parlamentare *pro tempore*.

La crisi del sistema dei partiti e l'affermazione di dinamiche maggioritarie e conflittuali hanno portato all'abbandono del sistema di convenzioni su cui si era retto sino ad allora l'assetto istituzionale e alla sua mancata sostituzione con uno alternativo¹¹. Pertanto, quella concezione ampia e assorbente del principio di autonomia delle Camere, sia sul versante della produzione che su quello dell'applicazione del diritto parlamentare, non sembra possa più ritenersi «costituzionalmente compatibile» né «politicamente opportun[a]»¹² e lo stesso esercizio del potere presidenziale «di creare regole *ad hoc*, e di selezionare all'uopo precedenti più o meno confacenti», non sembra sia «in grado di ancorarsi a presupposti altrettanto solidi» rispetto a un tempo¹³.

¹⁰ *Ivi*, 307-308. Cfr., in tal senso, anche C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari*, cit., 134 ss.

¹¹ M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico. Atti del XXV convegno annuale, Parma, 29-30 ottobre 2010*, Napoli, Jovene, 2012, 20 ss.

¹² L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare*, cit., 34.

¹³ M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, cit., 308-309.

Il passaggio da un «bipolarismo conflittuale»¹⁴ a un «tripolarismo feroce»¹⁵, stante il permanere di fattori quali il «personalismo leaderistico della politica», il «mito della velocità di tipo “futuristico” (con il fattore tempo e la connessa ansia da fretta)», la «logica del risultato procedurale ad ogni costo»¹⁶, non sembra aver sanato quella frattura consumatasi con la “svolta maggioritaria”, né aver determinato una sostanziale discontinuità nelle prassi affermatesi nel corso del ventennio precedente. In taluni casi, negli ultimi anni, si è per giunta assistito ad accresciute tensioni – quando non autentici “strappi” – procedurali persino nell’ambito di riforme istituzionali (e costituzionali)¹⁷ che avrebbero invece richiesto una condivisione ampia e trasversale tra le forze politico-parlamentari.

Si badi: non si vuole drammatizzare, asserendo che le forzature regolamentari (e costituzionali) cui si assiste con una certa frequenza e la connessa conflittualità parlamentare, che spesso si appunta sulle “regole del gioco” anziché sul merito delle questioni politiche, abbiano raggiunto livelli «tali da compromettere la funzionalità delle Assemblee, sino a renderne impossibile o molto difficoltoso lo svolgimento dei lavori»¹⁸. Tuttavia, la piegatura di alcuni istituti e procedure, laddove diffusa e reiterata al punto da dar vita a stabili prassi dissonanti con il diritto positivo, può comportare il rischio di una trasformazione – se non di una trasfigurazione – delle funzioni istituzionalmente attribuite al Parlamento e talora espressamente configurate dalla Costituzione (si pensi agli effetti dello spostamento del baricentro procedurale dalle Commissioni all’Assemblea sul procedimento legislativo, al mancato rispetto dei tempi e della scansione delle fasi d’esame, al fenomeno della “legislazione tramite maxi-emendamenti”), nonché portare a squilibri dell’assetto della forma di governo (ci si riferisce, tra l’altro, alle distorsive prassi in materia di delegazione legislativa e di decretazione d’urgenza).

Dinanzi a tali dinamiche si ritiene non ci si possa limitare a registrare il dato e a indagarne le cause, ma occorra invocare soluzioni che invertano le tendenze in atto,

¹⁴ V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007.

¹⁵ L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare*, cit., 49.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Cfr. N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Bologna, Il Mulino, 2016.

¹⁸ E. GIANFRANCESCO, *I precedenti: da interna corporis ad atti del diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., 273, nt. 11, esclude si sia giunti a tali perniciosi «picchi».

mantenendo – ovvero riportando – quegli “irregolari” (e ineliminabili) caratteri del diritto parlamentare sui binari della legalità costituzionale. Il punto di partenza comune – o, meglio, la direzione da intraprendere – è rappresentato dal «ritorno alla Costituzione», verso cui spingono una appropriata lettura dell’art. 64 Cost., il carattere pienamente giuridico dei Regolamenti parlamentari (affermato a chiare lettere anche dalla Corte costituzionale, nella sent. n. 120/2014), nonché l’attuale contesto politico¹⁹.

I rimedi a tal fine prospettabili possono attenersi al piano interno o a quello esterno (rispetto alle Assemblee) e, nel primo caso, trovare attuazione a disposizioni invariate o tramite la modifica di regole di diritto positivo. Non potendo in questa sede per passare esaustivamente in rassegna le numerose e specifiche proposte già avanzate da autorevole dottrina²⁰, ci si limiterà ad indicare alcune piste percorribili.

Dall’interpretazione dell’art. 64 Cost. e dal prescritto *quorum* rafforzato per l’approvazione del Regolamento, si può ricavare anzitutto «un principio di preferenza per la fonte scritta» e «un più rigido limite» per tutte le altre fonti o regole non scritte²¹. Pertanto, le norme regolamentari dovranno trovare, in linea generale, sicura, costante e primaria applicazione, previa interpretazione costituzionalmente orientata.

Tra di esse, quelle che non incidono sull’operatività di prescrizioni costituzionali materialmente parlamentari e sui diritti dei terzi, potranno trovare puntuale e circostanziata deroga, adeguatamente motivata, all’interno dell’Assemblea (e non in consessi più ristretti), secondo una regola consuetudinaria da tempo vigente, ossia *nemine contradicente*. La flessibilità (o, se si preferisce, la disponibilità) delle disposizioni regolamentari riposa in ciò e non, invece, nel loro sacrificio (neppure episodico) sull’altare di una equivoca – ovvero storicamente superata – concezione di “politicità”. Un’applicazione di tale clausola in altre sedi (come non di rado avviene, ad esempio in Conferenza dei capigruppo) o con riferimento a norme inderogabili non potrà che configurare una violazione del Regolamento²². Diverso sarebbe se tale regola, anziché

¹⁹ L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare*, cit. 34.

²⁰ Si vedano, tra le altre, le puntuali (e opportune) proposte – alcune delle quali accolte in sede di riforma del Regolamento del Senato del 2017 – contenute nei volumi collettanei curati da F. BASSANINI e A. MANZELLA, *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007, e *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2017.

²¹ S. LABRIOLA, *Il diritto parlamentare nel sistema del diritto pubblico*, in *Rass. parl.*, n. 2, 2000, 345.

²² Invoca il pieno rispetto del *nemine contradicente* C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari*, cit., 15.

consuetudinaria, fosse codificata, come ad esempio è in Germania (secondo il Regolamento del *Bundestag*, per derogare a una norma serve il consenso espresso dei due terzi dei presenti); in assenza di una tale previsione che accordi una maggiore flessibilità nell'applicazione del Regolamento, spingersi "oltre" alla citata consuetudine si ritiene non possa considerarsi legittimo.

Per evitare forzature e piegature di istituti e procedure, oltre a interpretare conformemente a Costituzione le regole parlamentari, in talune circostanze può essere sufficiente dare diretta applicazione della Carta. Si pensi ai casi in cui la consapevole "frode" al Regolamento (e alla Costituzione)²³ viene "giustificata" con il rispetto dei c.d. procedimenti a tempi definiti, come i già citati casi di adozione di maxi-emendamenti dimostrano. Si dimentica tuttavia che, riguardo ad alcune procedure relativamente a cui è fissato un termine per l'esercizio di una funzione, la Costituzione predispone idonee "vie d'uscita" laddove tale scadenza non venga rispettata, ipotizzando e consentendo implicitamente che ciò possa avvenire. Così è per la mancata approvazione entro l'anno del bilancio presentato dal Governo: ai sensi dell'art. 81, quinto comma, Cost., le Camere possono autorizzare l'esercizio provvisorio per un tempo di massimo quattro mesi, come peraltro successo numerose volte nel corso della storia repubblicana italiana²⁴. Parimenti può dirsi per la scadenza dei sessanta giorni per la conversione in legge di un decreto-legge: è la Carta stessa che all'art. 77, terzo comma, secondo periodo, conferisce alle Camere il potere di adottare una legge di sanatoria per disciplinare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti. Anche con riferimento a quest'ultima disposizione, non infrequenti sono stati i casi in cui il Parlamento ha lasciato decadere un decreto, anche al fine di evitare di forzare la mano attraverso strumenti antiostuzionistici e di alimentare ulteriormente un clima politico già teso e conflittuale.

Forse tali esempi potranno apparire "estremi", in un contesto politico-culturale, come quello attuale, teleologicamente (e ideologicamente) orientato al risultato; tuttavia si tratta di nient'altro che lo svolgimento della Costituzione, attenendosi alla quale si

²³ L'espressione è presa a prestito da G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998, 141, che, a proposito dei maxi-emendamenti e dei provvedimenti composti da un solo articolo con centinaia di commi, parla di «indecorsa e spudorata frode alla Costituzione».

²⁴ Dal 1948 al 2018 si contano ben 33 volte in cui fu autorizzato con legge (42 leggi, di cui 9 di proroga, all'interno del quattro mesi consentiti dalla Costituzione): cfr. A. MARINI, M. PARIS, *Italia in esercizio provvisorio già per 33 volte, torna lo spettro delle vecchie abitudini*, in www.ilsole24ore.com, 4 maggio 2018.

potrebbero stemperare alcune ostilità che discendono dalla forzatura delle “regole del gioco”.

Un altro rimedio ai “mali” del parlamentarismo italiano, che può essere rintracciato sempre sul piano interno senza alcuna modifica delle disposizioni (ma solo delle relazioni tra gli attori politici), consiste nel tornare a convenzioni *bipartisan* sulle figure di garanzia, per restituire loro un’ampia e condivisa legittimazione. Ci si riferisce, in particolare, all’elezione ultramaggioritaria dei Presidenti di Assemblea, tramite cui si potrebbe tentare un riequilibrio dei due volti di Giano che valorizzi il ruolo *super partes* nella conduzione dei lavori dell’Assemblea²⁵, riavvicinandone la figura a quella dello *Speaker* britannico e riportandola a vestire i panni dell’«uomo della Costituzione», tipico del modello parlamentare italiano²⁶. Al fine di “vincolare” le contrapposte forze politiche a trovare l’accordo su un nome e su un profilo ritenuto trasversalmente autorevole e di garanzia, è stato opportunamente proposto l’innalzamento dei *quorum* d’elezione²⁷.

Se il ritorno all’interpretazione del ruolo presidenziale, in chiave di autonomia e di terzietà rispetto al partito di provenienza o alle forze politiche che ne hanno supportato l’elezione, non può che rappresentare un sincero auspicio, ulteriori garanzie dinanzi a rischi di “strapotere” sembrano rendersi viepiù necessarie. Ci si riferisce in primo luogo all’eventuale introduzione della facoltà di impugnare le pronunce presidenziali davanti alla Giunta per il Regolamento, predisponendo tuttavia adeguati filtri che ne disincentivino l’abuso²⁸.

Nel senso del rafforzamento degli strumenti di tutela a favore delle minoranze parlamentari e, al contempo, di un più rigoroso metodo di interpretativo delle disposizioni regolamentari, è da salutare con favore la recente introduzione nel Regolamento del Senato della previsione, già auspicata da più parti²⁹, secondo cui «quando uno o più

²⁵ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei presidenti delle Camere, tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 27.

²⁶ Cfr. L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare*, cit., 31. L’espressione virgolettata si deve ad A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, 142.

²⁷ E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L’adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, cit., 37; C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari*, cit., 14.

²⁸ C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari*, cit., 15-16.

²⁹ *Ibidem*; E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L’adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, cit., 38; P. GAMBALE, *Le Giunte per il regolamento nella formazione e nell’interpretazione del diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto*

Presidenti di Gruppo la cui consistenza numerica sia pari ad almeno un terzo dei componenti del Senato sollevino una questione di interpretazione del Regolamento, il Presidente sottopone la questione alla Giunta» (art. 18, comma 3-*bis*, R.S.). In questo primo periodo di vigenza della disposizione, tuttavia, la Giunta del Senato si è riunita assai sporadicamente, seppure in più occasioni, com'è stato osservato, sarebbe stato necessario³⁰. Occorrerà però attendere un congruo lasso di tempo per giudicare l'effettivo "rendimento", in concreto, di tale previsione (e ciò vale, in generale, per le novelle regolamentari entrate in vigore con l'inizio della legislatura in corso).

Tali innovazioni dovrebbero tuttavia essere accompagnate da una riforma della composizione di siffatta Giunta che, stante il ruolo tecnico svolto, la spogli della politicità che attualmente la connota: si è proposto, a tal fine, di prevedere una composizione paritaria di esponenti di maggioranza e di opposizione, sul modello del Comitato per la legislazione istituito alla Camera³¹. In termini generali, non può che auspicarsi un maggiore coinvolgimento di detto organo, anche ed anzitutto su diretta iniziativa del Presidente, al fine di "de-politicizzare" il ruolo di quest'ultimo nell'assunzione di decisioni fondate su disposizioni passibili di differenti interpretazioni.

Inoltre, al fine di fornire direttive interpretative e integrative dello scarno dettato regolamentare relativo ad alcune procedure, l'adozione di pareri della Giunta, in luogo di atti monocratici quali lettere e circolari presidenziali, rappresenterebbe certamente una soluzione maggiormente "autorevole" e garantista. Sempre in tale direzione, sarebbe utile ed opportuno aumentare il regime di pubblicità dei lavori dell'organo (attualmente resocontati soltanto in forma sommaria), in quanto «rendere trasparente il modo di costruzione/valutazione delle regole della casa, rende trasparente vieppiù la casa parlamentare»³².

Da più parti è stata invocata una riscrittura integrale dei regolamenti parlamentari, i quali, dopo molti interventi novellistici e significativi mutamenti della fisionomia delle funzioni attribuite alle Camere, non possono essere gravati di ulteriori interventi

e politica, Bologna, Il Mulino, 2013, 178.

³⁰ Cfr. S. CURRERI, *Se il Presidente del Senato limita le funzioni dei parlamentari...*, in *laCostituzione.info*, 16 luglio 2019.

³¹ Soluzione prospettata dagli AA. indicati nella nota precedente.

³² E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, cit., 38.

riformatori, puntuali o ampi che siano³³. Constatato che le riforme dei Regolamenti si sono storicamente dimostrate forse l'unico ambito in cui – all'interno della Giunta per il Regolamento, prima, e dell'Assemblea, poi – è stata cercata e raggiunta la pressoché unanime convergenza delle forze politiche sugli interventi da apportare, questa strada più di altre potrebbe portare i suoi frutti. Ciò costituirebbe anzitutto l'occasione per stemperare la tensione e le contrapposizioni che connotano i rapporti tra le forze politiche rappresentate all'interno delle Assemblee. Sarebbe tuttavia improprio gravare di particolari aspettative tali testi normativi, in quanto, come s'è visto, molto dipende dall'interpretazione che da essi si vuole ricavare.

Sul piano esterno all'ordinamento parlamentare, non si può non fare riferimento ai due organi di garanzia per eccellenza, ossia il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale, i cui interventi – ciascuno per le attribuzioni di cui è investito – possono risultare determinanti in una fase anteriore (con funzione preventiva) ovvero successivamente (con funzione "riparatoria") al manifestarsi di forzature delle regole parlamentari.

Negli ultimi anni il Giudice costituzionale, pur mantenendo una certa prudenza e un generale atteggiamento di *self-restraint*, nel rispetto del perimetro di autonomia riservato alle Camere, ha lanciato importanti segnali a fronte di alcune tendenze degenerative incompatibili con la Costituzione. Si pensi, a titolo d'esempio, alla linea inaugurata con la sentenza n. 22 del 2012, con cui la Corte ha contribuito a definire l'estensione e i connessi limiti del potere emendativo del Parlamento con riguardo al procedimento di conversione in legge di un decreto-legge. Ulteriori passi, sul fronte della sindacabilità del procedimento legislativo in senso più ampio, per arginare le tendenze degenerative in atto si rendono necessari³⁴.

Per quanto riguarda le garanzie del corretto esercizio delle procedure e, dunque, delle funzioni parlamentari, grande rilevanza riveste il riconoscimento – pronunciato nella sent. n. 120 del 2014 – dell'ammissibilità (per ora in astratto) dei conflitti di attribuzione aventi ad oggetto disposizioni dei Regolamenti parlamentari, «le quali quindi

³³ Su tutti, a più riprese, L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare*, cit., 49 (e riferimenti in nt. 85).

³⁴ Alcune interessanti ipotesi di sindacato di legittimità costituzionale, applicabili invece alle violazioni dell'art. 72 Cost., sono state formulate da M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, cit., 324 ss.

diverrebbero persino annullabili da parte della Corte in caso di accoglimento dei relativi ricorsi»³⁵.

Uno *step* ulteriore nella medesima direzione è rappresentato dalla recente “apertura” al ricorso diretto alla Corte – sempre tramite la via del conflitto di attribuzione tra poteri – da parte dei singoli parlamentari, al fine di lamentare «una lesione o un’usurpazione delle loro attribuzioni» costituzionalmente garantite, di cui si rendano responsabili altri organi dello Stato (ord. n. 17 del 2019). Per quanto contornato da talune limitazioni oggettive (il verificarsi di «una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente», ossia di abusi procedurali tali da determinare «violazioni manifeste») volte a preservare l’autonomia, anche interpretativa e applicativa delle norme, riconosciuta alle Camere *ex artt.* 64 e 72 Cost., l’affermazione della legittimazione di ciascun parlamentare – in attesa che venga espressamente estesa anche ai gruppi parlamentari³⁶ – a proporre conflitti (anche “intra-potere”) amplia l’accesso ad un importante strumento di garanzia già previsto dall’ordinamento a tutela delle prerogative degli eletti. Occorrerà verificare, nella pratica, quale specifica interpretazione sarà data alle limitazioni già individuate e sino a che punto il Giudice costituzionale sarà disposto a tollerare la compressione o la menomazione delle funzioni parlamentari.

In ultimo, anche un atteggiamento di minore *self-restraint* da parte del Presidente della Repubblica, nell’adempimento delle funzioni costituzionalmente attribuitegli, potrà giovare a riportare a legalità costituzionale alcune delle prassi più problematiche. Ciò potrà manifestarsi tanto in via preventiva, tramite moniti e messaggi (contenenti quelle che sono state definite *moral suasions*), quanto nel misurato ma incisivo esercizio del potere di rinvio *ex art.* 74 Cost. Particolarmente prezioso sarà il ruolo di garanzia di quest’organo, in quanto – com’è stato osservato – il Capo dello Stato potrà «spingersi anche dove la Corte non può arrivare, esaminando in particolare le motivazioni addotte per la deroga o l’integrazione al regolamento: e ciò al fine di valutare se – nel rapporto con prassi contrarie o con diverse valutazioni operate da organi interni delle Camere – esse facciano presumere, nel complesso, la volontà fraudolenta di sottrarre alle Camere il

³⁵ L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare*, cit., 14.

³⁶ Questo è il condivisibile auspicio di N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l’ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Oss. fonti*, n. 1, 2019, 12 ss.

potere di esame, di discussione e di decisione»³⁷.

Si ritiene sarà dunque il contributo di una pluralità di organi interni ed esterni al Parlamento, ciascuno per la sua parte, a poter determinare un'inversione di tendenza rispetto alle attuali degenerazioni, al fine di mantenere il diritto parlamentare – pur con le sue connaturate peculiarità – saldamente ancorato alla Costituzione.

³⁷ M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, cit., 328; favorevole soprattutto in funzione «dissuasiva rispetto a disapplicazioni troppo disinvolte del diritto parlamentare scritto», anche L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare*, cit., 37.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ADDIS P., VIVALDI E., *Linee di tendenza nell'utilizzo della delega legislativa tra XIV e XV legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, Padova, Cedam, 2009, 13 ss.
- AINIS M., *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2007, 307 ss.
- ALBANESI E., *Il Governo c.d. tecnico Monti tra compagine ministeriale extra-partitica e base parlamentare di "grande coalizione"*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2014, 135 ss.
- ALBANESI E., *Forme giuridiche di coordinamento parlamentare degli eletti ai tempi del bipolarismo*, in *Amm. in camm.*, 12 marzo 2007
- ALDERMAN R.K., *The Leader of the Opposition and Prime Minister's Question Time*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 45, 1992, 66 ss.
- AMATO G., *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968
- ANTONELLI S., *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi urbinati*, 1964, 261 ss.
- APPOLLONI A., *Evoluzione normativa e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, e apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1998, 435 ss.
- ARANGIO-RUIZ G., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, Fratelli Bocca, 1913
- ARCURI A., *La delegazione legislativa nella XVII legislatura: prassi e giurisprudenza alla luce del modello costituzionale*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2018
- ARMAROLI P., *Bankitalia, quelle mozioni inammissibili. Ecco perché*, in *www.ilsole24ore.com*, 22 ottobre 2017
- ARMAROLI P., *Una mozione non può depotenziare i poteri del Colle*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 ottobre 2017
- AVRIL P., *Le vote bloqué (Chronique constitutionnelle et parlementaire française)*, in *Revue du droit public*, 1965, 399 ss.
- AZZARITI G., *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2018, 980 ss.
- AZZARITI G., *L'abbandono delle regole non scritte*, *Oss. cost.*, n. 2, 2018

- AZZARITI G., *Il canguro illegittimo*, in *www.ilmanifesto.it*, 22 gennaio 2015
- AZZARITI G., *La destituzione non è sostituzione*, in *www.libertaegiustizia.it*, 13 giugno 2014
- AZZARITI G., *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2008
- BAILO F., *Il non contingentamento dei tempi nella conversione dei decreti legge alla Camera dei deputati*, in P. COSTANZO (a cura di), *La decretazione d'urgenza (il caso dei c.d. decreti "sicurezza")*, in *Tecniche normative*, 2008
- BALDASSARRE A., *Le assemblee elettive verso la democrazia decidente*, in AA.VV., *Le assemblee elettive nella evoluzione della democrazia italiana (1978-1998). Giornate in memoria di Aldo Moro (8-9 maggio 1998)*, Roma, Camera dei deputati, 1998, 99 ss.
- BALDELLI S., *Ragioni ed effetti della c.d. "ghigliottina" alla Camera dei deputati: il difficile bilanciamento tra principi costituzionali nell'ambito della funzione parlamentare*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2016, 519 ss.
- BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, XI ed., Milano, Giuffrè, 1976
- BANCHETTI S., *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, vol. II, Roma, Camera dei deputati, 2008, 659 ss.
- BARGIACCHI S., *Quando la lunghezza degli atti di sindacato ispettivo ne determina l'inammissibilità*, in *Amm. in comm.*, 31 gennaio 2017
- BARGIACCHI S., *Chi di emendamento ferisce di subemendamento non perisce. I subemendamenti presentati in corso di seduta al Senato, morte di un comma del regolamento?*, in *Forum Quad. cost.*, 28 dicembre 2015
- BARILE P., *Il crollo di un antico feticcio (gli "interna corporis") in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, n. 4, 1959, 240 ss.
- BARILE P., CHELI E., GRASSI S., *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Padova, Cedam, 1998
- BARTOLE S., *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. dir.*, vol. V - agg., Milano, Giuffrè, 2001, 346 ss.
- BARTOLUCCI L., *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2018
- BARTOLUCCI L., *Navette e interpretazione della "doppia conforme" nella revisione costituzionale*, in *Rass. parl.*, n. 4, 2015, 901 ss.
- BASSANINI F., MANZELLA A. (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2017
- BENTHAM J., *La tattica parlamentare*, Torino, Tipografia di A. Pavesio, 1848, ora in A.

- BRUNIALTI (a cura di), *Biblioteca di scienze politiche. Scelta collezione delle più importanti opere moderne italiane e straniere di Scienze politiche*, vol. IV, tomo II, Torino, 1888
- BERGONZINI C., *L'eterogenesi dei Fini: a proposito del ruolo (politico) dei presidenti di Assemblea*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2018, 487 ss.
- BERGONZINI C., *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2014
- BERGONZINI C., *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, 119 ss.
- BERGONZINI C., *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2008, 741 ss.
- BERGONZINI C., *Se i Presidenti di Assemblea si atteggiavano a serial speaker*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2007, 339 ss.
- BERGONZINI C., *Presidenti delle Camere: quando l'imparzialità diventa potere*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2006, 545 ss.
- BERGONZINI C., *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2005, 787 ss.
- BERTOLINI G., *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 5*, 1994, 213 ss.
- BERTOLINI G., *L'attività "referente" delle Commissioni parlamentari nel procedimento di formazione della legge*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 2*, 1991, 111 ss.
- BERTOLINI G., *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 476 ss.
- BILANCIA F., *L'imparzialità perduta (a proposito dei Presidenti di Assemblea parlamentare)*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2005, 311 ss.
- BIN R., *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009, 253 ss.
- BIN R., *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000*, Padova, Cedam, 2001, 87 ss.
- BIN R., *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996

- BIONDI F., *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Oss. fonti*, n. 3, 2012
- BOBBIO N., *La consuetudine come fatto normativo*, Padova, Cedam, 1942
- BON VALSASSINA M., *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1955
- BRUNO F., *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1997
- BUCCISANO I., *Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1969
- BUONOMO G., CERASE M., *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum Quad. cost.*, 13 febbraio 2019
- CACOPARDO P., *I profili procedurali dell'iter di approvazione della nuova legge elettorale: un'occasione per riflettere sul nodo gordiano dell'obbligatorietà del preventivo esame in Commissione*, in *Rass. parl.*, n. 4, 2006, 1003 ss.
- CACOPARDO P., PERRONE A., *Scontro e confronto parlamentare sul disegno di legge «Cirami»*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2003, 2527 ss.
- CALANDRA P., *La presidenza Spadolini*, in *Quad. cost.*, n. 3, 1982, 669 ss.
- CAMERLENGO Q., *L'istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2012, 2457 ss.
- CAPUTO M., GORACCI A., SMURRA G., *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, 261 ss.
- CARBONI A., MAGALOTTI M., *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2018
- CARDARELLI I., *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Dir. soc.*, n. 4, 1993, 711 ss.
- CARETTI P., *Motivazione (Diritto costituzionale)*, in *Enc. giur.*, vol. XX, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, 1989
- CARETTI P., MORISI M., *Rappresentanza politica e sindacato ispettivo nel Parlamento italiano. Rapporto sulla rilevazione svolta nell'ambito del seminario 2005*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 16. Seminario 2005*, 2005, 139 ss.
- CARETTI P., DE SIERVO U., *Diritto costituzionale e pubblico*, III ed., Torino, Giappichelli, 2018
- CARTABIA M., *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di Governo e vizi di costituzionalità?*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*,

- vol. I, Torino, Giappichelli, 2001, 65 ss.
- CASAMASSIMA V., *Presidente di assemblea parlamentare e statuto dell'opposizione*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2014, 75 ss.
- CASANOVA A.G., *I "discorsi-fiume" al Parlamento italiano*, in www.radioradicale.it, 1° dicembre 1993
- CASANOVA D., *Il procedimento legislativo di approvazione dell'"Italicum" e le sue numerose anomalie*, in *Oss. cost.*, n. 2, 2015
- CASANOVA D., PODETTA M., *Il problematico iter di approvazione del disegno di legge costituzionale "Renzi-Boschi"*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Torino, Giappichelli, 2016, 17 ss.
- CASSESE S., *Sfiduciare la Banca d'Italia. Un veleno per le istituzioni*, in *Corriere della Sera*, 21 ottobre 2017
- CASTALDI F., *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati*, in *Rass. parl.*, n. 4, 2005, 911 ss.
- CASTIGLIA G., *Maggioranza e opposizioni nella programmazione dei lavori. L'esperienza del Senato*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari. Atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati*, Padova, Cedam, 2004, 3 ss.
- CECCANTI S., *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *DPCE*, n. 3, 2015
- CECCANTI S., *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una «riforma strisciante»*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1998, 157 ss.
- CECCHERINI E., *I poteri dei Presidenti di Assemblea di interpretazione e supplenza dei Regolamenti parlamentari*, in G. ROLLA, E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di Diritto parlamentare in Italia e Spagna*, Torino, Giappichelli, 1997, 77 ss.
- CELOTTO A., FRONTONI E., *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, vol. VI di agg., Milano, Giuffrè, 2002, 697 ss.
- CERASE M., *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2005
- CERRETO R., *La sindacabilità del diritto parlamentare non scritto*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, 223 ss.
- CERRETO R., *L'adozione e la modifica dei regolamenti parlamentari*, in R. DICKMANN, S.

- STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, 25 ss.
- CERRI A., *Delega legislativa*, in *Enc. giur.*, vol. X, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, 1988
- CERVATI A.A., *Art. 70-74*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. Foro italiano, 1979, 1 ss.
- CERVATI A.A., *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, 939 ss.
- CERVATI A.A., *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con «voto bloccato» nella Quinta Repubblica francese*, in *Giur. cost.*, n. 6, 1969, 2711 ss.
- CHELI E., *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, n. 2, 1981, 343 ss.
- CHELI E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961
- CHIMENTI C., *Addio prima Repubblica. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dodici legislature*, Torino, Giappichelli, 1997
- CHIMENTI C., *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974
- CIANCIO A., *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018
- CIANCIO A., *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008
- CIAURRO G.F., *Presidenti delle assemblee parlamentari*, in *Enc. giur.*, vol. XXIV, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, 1991
- CIAURRO G.F., *Fiducia parlamentare*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, 1989
- CIAURRO G.F., *Le istituzioni parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1982
- CIAURRO G.F., *Sindacabilità degli atti interni del procedimento legislativo parlamentare*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 21, 1973, 16 ss.
- CIAURRO G.F., *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. IV, Firenze, Vallecchi, 1969, 209 ss.
- CIAURRO L., *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2018
- CIAURRO L., *DDL Unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2016, 103 ss.

- CIAURRO L., *Italicum e criticità procedurali: un feticcio che resiste?*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Bologna, Il Mulino, 2016, 103 ss.
- CIAURRO L., *L'emendamento premissivo omnibus: fra (in)ammissibilità formale ed (in)opportunità procedurale*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2015, 307 ss.
- CIAURRO L., *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in *Oss. cost.*, n. 1, 2015
- CIAURRO L., *L'ordine del giorno preliminare in sede referente*, in *Rass. parl.*, n. 4, 2014, 895 ss.
- CIAURRO L., *Maggioranza e opposizioni nelle procedure di controllo parlamentare. L'esperienza del Senato*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari. Atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati*, Padova, Cedam, 2004, 99 ss.
- CICCONETTI S.M., *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Torino, Giappichelli, 2007
- CICCONETTI S.M., *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, n. 6, 1985, 1411 ss.
- CICCONETTI S.M., *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano comparato (Stati Uniti, Germania federale, Italia)*, Padova, Cedam, 1979
- CICCONETTI S.M., *I limiti "ulteriori" della delegazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 568 ss.
- COCCO F., *La costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Dem. dir.*, n. 1, 1978, 797 ss.
- CODACCI PISANELLI A., *Analisi delle funzioni sovrane*, Milano, Giuffrè, 1946
- COSTANZO P. (a cura di), *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi-Boschi (Serie: Gli Speciali della Giurisprudenza Italiana)*, Milano, Wolters Kluwer, 2016
- COSTANZO P., *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, Jovene, 2009, 177 ss.
- COSTANZO P., *La pubblicità dei lavori parlamentari (Profili storico-comparatistici ed aspetti attuali)*, in *Rass. parl.*, n. 3 e 4, 1980, 200 ss. e 287 ss.
- COSTANZO P., RUGGERI A., TRUCCO L. (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis. Il sistema elettorale spiegato dagli Esperti (Serie: Gli Speciali della Giurisprudenza Italiana)*, Milano, Wolters Kluwer, 2018
- COZZOLI V., CASTALDI F., *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un*

- decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Il Filangieri. Quaderno 2007, 339 ss.*
- COZZOLI V., *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati nella XIII legislatura tra evoluzione del sistema politico-istituzionale e riforme regolamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2001, 1005 ss.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, VI ed., Padova, Cedam, 1993
- CRISAFULLI V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 779 ss.
- CUOCOLO F., *Programma di governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, in *Dir. soc.*, 1982
- CUOCOLO L., *I “maxi-emendamenti” tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2004, 4753 ss.
- CURRERI S., *Se il Presidente del Senato limita le funzioni dei parlamentari...*, in *laCostituzione.info*, 16 luglio 2019
- CURRERI S., *Una componente politica nel gruppo misto della Camera non si nega a nessuno*, in *laCostituzione.info*, 9 maggio 2019
- CURRERI S., *Alla Camera costituito, in deroga, il gruppo di Liberi e Uguali: una decisione legittima, imparziale, opportuna*, in *laCostituzione.info*, 10 aprile 2018
- CURRERI S., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 2*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2018, 181 ss.
- CURRERI S., *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2017
- CURRERI S., *“In memoriam” dell’art. 72, comma 1, Cost. (ordinanza n. 149/2016)*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2017, 384 ss.
- CURRERI S., *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2017, 637 ss.
- CURRERI S., *Le questioni regolamentari dell’iter della revisione costituzionale in Senato*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Bologna, Il Mulino, 2016, 215 ss.
- CURRERI S., *La costituzione in deroga dei gruppi parlamentari autorizzati alla Camera: il caso del gruppo Per l’Italia-Centro democratico*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2015, 622 ss.
- CURRERI S., *La “ghigliottina” della Boldrini: il fine non giustifica i mezzi*, in www.huffingtonpost.it, 31 gennaio 2014
- CURRERI S., *Sui casi Mauro e Mineo, ovvero sull’eterno ritorno del “libero mandato*

- parlamentare*”, in *Forum Quad. cost.*, n. 6, 2014
- CURRERI S., *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rass. parl.*, n. 2, 1999, 263 ss.
- D’ALBERGO S., *L’accordo di programma in Parlamento*, in *Dem. dir.*, n. 3, 1977, 427 ss.
- D’AMBROSIO R., *Il potere di esternazione del Presidente di Assemblea parlamentare*, in *Rass. parl.*, 1999, 682 ss.
- D’AMICO G., *La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?*, in *Forum Quad. cost.*, n. 4, 2018
- DE CESARE C., *Il canguro e la ghigliottina: la ricezione di un istituto regolamentare dalla disciplina vigente nell’altra Camera – La versione dei media on line*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 23. Seminari 2012-2015*, Torino, Giappichelli, 2016, 47 ss.
- DE CESARE C., *L’attuale sistema parlamentare italiano e le modificazioni tacite della Costituzione*, in C. DE CESARE (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell’età del disincanto*, Roma, Aracne, 2011, 15 ss.
- DE FIORES C., *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in ID. (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, Giappichelli, 2007
- DE LUNGO D., *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell’esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, IV ed., Padova, Cedam, 1993
- DECARO C., *La struttura delle Camere*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, 73 ss.
- DECARO C., *L’organizzazione dei lavori e dei tempi*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, 139 ss.
- DECARO C., *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rass. parl.*, n. 2, 1996, 351 ss.
- DELL’ACQUA C., *L’ostruzionismo parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1970
- DI ANDREA C., *Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei deputati*, in *Rass. parl.*, n. 1, 1999, 99 ss.
- DI ANDREA C., GIANNITI L., *Art. 64*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1221 ss.
- DI CAPUA A., *Il tempo dei parlamentari. Fino a che punto si può comprimere la libertà di parola?*, in N. LUPO, E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 239

ss.

- DI CESARE R., *Istruttoria legislativa, maxi-emendamenti e tempi della decisione parlamentare: una (im)possibile quadratura del cerchio*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Padova, Cedam, 2010, 67 ss.
- DI CIOLO V., CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013
- DI GIOVINE A., *Modelli di speakership parlamentare e stile esternatorio dei Presidenti delle Camere*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, 373 ss.
- DI GIOVINE A., MASTROMARINO A., *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007
- DI MAJO L., RUBECCHI M., *Gruppi parlamentari*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VI, Torino, Utet, 219 ss.
- DI MUCCIO P., *Il regolamento della Camera dei deputati dal 1900 al 1922 (Una cronaca parlamentare)*, in *Boll. inf. cost. parl.*, n. 2, 1987, 21 ss.
- DI PIAZZA M., *La rilevanza delle fonti non scritte nel diritto parlamentare*, in *Nuove autonomie*, n. 3, 2002, 353 ss.
- DI PORTO V., *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017, 103 ss.
- DI PORTO V., ROSSI E., *Ostruzionismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino, Utet, 1995, 546 ss.
- DI STEFANO L., *La decretazione d'urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017
- DICKMANN R., *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019
- DICKMANN R., *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2017
- DICKMANN R., *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2014
- DICKMANN R., *Il Parlamento italiano*, Napoli, Jovene, 2011

- DICKMANN R., *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, Jovene, 2006
- DICKMANN R., *Le nuove «regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2001, 723 ss.
- DICKMANN R., *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2000, 207 ss.
- ELIA L., *Consuetudini costituzionali e regolamenti parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *I Regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, *Giornale di storia costituzionale*, n. 15, 2008, 157 ss.
- ELIA L., *Introduzione*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 1 ss.
- ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss.
- ELIA L., *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. Giur. Filippo Serafini*, n. 1-2, 1961, 42 ss.
- ESPOSITO C., *Consuetudine (Diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. IX, Milano, Giuffrè, 1961, 456 ss.
- EVANGELISTI F., *Ma alla ghigliottina non ci si oppone con l'assalto al Parlamento*, in www.libertaegiustizia.it, 31 gennaio 2014
- FABRIZI F., *Precedente giudiziale, giudicato sostanziale "esterno", precedente parlamentare: profili di un possibile confronto*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, funzioni e apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1998, 233 ss.
- FABRIZZI F., *I soggetti protagonisti della procedura di revisione costituzionale: Presidenti di Assemblea, governo, gruppi parlamentari*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Bologna, Il Mulino, 2016, 155 ss.
- FABRIZZI F., PICCIRILLI G., *Lavori parlamentari 24–30 settembre 2015. "Irricevibili" i milioni di emendamenti presentati da Calderoli, restano solo quelli già presentati in Commissione (e che rispettano i limiti della "doppia conforme")*, in *Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale*, *Federalismi.it*, n. 17, 2015
- FABRIZZI F., PICCIRILLI G., *Lavori parlamentari 24-30 luglio. Salta l'accordo sul rinvio del voto finale a settembre, si procede alle votazioni con il "canguro"*, in *Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale*, *Federalismi.it*, n. 15, 2014
- FALCONE A., *La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super-emendamento premissivo e il voto "bloccato" alla proposta di legge*, in *Oss. cost.*, n. 2, 2015

- FASONE C., *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012
- FERRACCIU A., *L'ostruzione parlamentare davanti al diritto e alla politica costituzionale*, in *Il Filangieri*, 1901, 321 ss. e 401 ss.
- FERRAJOLI C.F., *Un declino senza cambiamento. Il Parlamento italiano tra la XVII e la XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2019, 33 ss.
- FERRAJOLI C.F., *La pubblicità dei lavori in commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017, 159 ss.
- FERRAJOLI C.F., *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 587 ss.
- FERRARA G., *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000
- FERRARA G., *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in AA.VV., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauo nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1968, 315 ss.
- FERRARA G., *Il Presidente di Assemblée parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965
- FERRARI ZUMBINI R., *Tra idealità e ideologia. Il rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Torino, Giappichelli, 2008
- FILIPPETTA G., *L'illusione ispettiva. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo*, in *Giur. cost.*, n. 6, 1991, 4203 ss.
- FLORIDIA G.G., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986
- FLORIDIA G.G., SORRENTINO F., *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. giur.*, vol. XXVI, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, 1991
- FRONTONI E., *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012
- FURLAN F., *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2011, 337 ss.
- GALASSO R., *Le interrogazioni parlamentari a risposta scritta di competenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo nella XVII Legislatura*, in *Amm. in camm.*, 9 maggio 2018
- GALEOTTI S., *Osservazioni su regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge, di cui all'art. 134 Cost.*, in *Studi in onore di A. Amorth*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1982, 245 ss.
- GALEOTTI S., *Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, 319 ss.

- GALEOTTI S., *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1957
- GALIZIA M., *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1968, 388 ss.
- GALIZIA M., *Lineamenti generali del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1964
- GAMBALE P., *Le Giunte per il regolamento nella formazione e nell'interpretazione del diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, 163 ss.
- GAMBALE P., *Il Presidente della Camera può rimettere all'Assemblea la decisione sull'ammissibilità di emendamenti?*, in *Amm. in camm.*, 16 marzo 2004
- GEMMA G., *Regolamenti parlamentari: una "zona franca" nella giustizia costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 8, 1774 ss.
- GIANFRANCESCO E., *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2018
- GIANFRANCESCO E., *Il logoramento del diritto parlamentare nell'approvazione della legge n. 52 del 2015 in un periodo di «grandi riforme»*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Bologna, Il Mulino, 2016, 133 ss.
- GIANFRANCESCO E., *Doppiare Capo Horn. I gruppi consiliari (e parlamentari) tra diritto e politica*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2014, 597 ss.
- GIANFRANCESCO E., *I precedenti: da interna corporis ad atti del diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, 269 ss.
- GIANFRANCESCO E., *Il ruolo dei presidenti delle Camere, tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 11 ss., e in *Rass. parl.*, n. 1, 2007, 43 ss.
- GIANFRANCESCO E., CLEMENTI C., *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007, 35 ss.
- GIANNITI L., LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2018
- GIOVANNELLI A., *Chi non è contro di noi è con noi. L'approvazione implicita delle leggi nella V Repubblica francese*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, Jovene, 2009, 167 ss.
- GIULIMONDI F., *Decreti-legge fra realtà e finzione: un ultimo caso. Il convertito decreto*

- “Crescita”, in *Amm. cont. St. enti pubbl.*, 2 luglio 2019
- GIUPPONI T.F., *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII Legislatura*, in *Forum Quad. cost.*, n. 7, 2018
- GIUPPONI T.F., *Finanziamento dei gruppi parlamentari, autonomia contabile e regime dei controlli interni nella riforma dei regolamenti di Camera e Senato*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, 275 ss.
- GORI L., *Dalla «fonte» decreto legislativo integrativo e correttivo al «fine» di integrazione e correzione (tramite una pluralità di fonti)*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2019
- GRIGLIO E., *I poteri di controllo del Parlamento italiano alla prova del bicameralismo paritario*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017, 199 ss.
- GRIGLIO E., *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2005, 807 ss.
- GROSSI P., *Sulla ripartizione tra i gruppi parlamentari del tempo disponibile per la sessione di bilancio (alcuni interrogativi)*, in *Dir. soc.*, n. 1, 1983, 155 ss.
- GUAZZAROTTI A., *La fiducia sulla legge delega “in bianco” del Jobs Act: il diritto del lavoro emigra verso logiche tecnocratiche?*, in *Forum quad. cost.*, n. 10, 2014
- GUELI V., *La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi (sent. n. 9/1959)*, in *Rass. parl.*, n. 4, 1959, 131 ss.
- GUZZETTA G., *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell’opposizione*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004, 301 ss.
- GUZZETTA G., *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per i vizi formali) della legge di conversione*, in *Giur. cost.*, n. 6, 1995, 4493 ss.
- HEIDAR K., KOOLE R. (a cura di), *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political parties behind closed doors*, London, Routledge, 1999
- IACOMETTI M., *L’organizzazione interna dei parlamenti*, Roma, Carocci, 2010
- IACOMETTI M., *I presidenti di assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2001
- IBRIDO R., *Prima “legge” del diritto parlamentare: l’adattamento. A proposito delle modalità di coesistenza fra Regolamenti delle Camere e fonti non scritte*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2018
- IBRIDO R., *L’interpretazione del diritto parlamentare: politica e diritto nel “processo” di*

risoluzione dei casi regolamentari, Milano, Franco Angeli, 2015

IBRIDO R., *“In direzione ostinata e contraria”*: la risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014

IBRIDO R., *Clausola del nemine contradicente*, in *Rass. parl.*, n. 2, 2011, 367 ss.

LABRIOLA S., *Il Presidente di Assemblea parlamentare. Il caso italiano dopo l'introduzione della legge elettorale maggioritaria*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 12*, 2001, 91 ss.

LABRIOLA S., *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento. Dall'unità nazionale ai Governi Craxi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali 17*, Torino, Einaudi, 2001, 385 ss.

LABRIOLA S., *Il diritto parlamentare nel sistema del diritto pubblico*, in *Rass. parl.*, n. 2, 2000, 335 ss.

LANCHESTER F. (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Milano, Giuffrè, 2013

LANCHESTER F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006

LASORELLA G., *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti legge e maggioranze variabili*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017, 53 ss.

LASORELLA G., *La programmazione dei lavori alla Camera e i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci ed ombre*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Il Filangieri. Quaderno 2007*, Napoli, Jovene, 2008, 57 ss.

LASORELLA G., *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari. Atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati*, Padova, Cedam, 2004, 13 ss.

LIGNOLA E., *La delegazione legislativa*, Milano, Giuffrè, 1956

LIPPOLIS V., *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Padova, Cedam, 2010, 41 ss.

LIPPOLIS V., *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti*

- delle Camere, Il Filangieri. Quaderno 2007*, Napoli, Jovene, 2008, 5 ss.
- LIPPOLIS V., *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, 15 novembre 2008
- LIPPOLIS V., *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, 247 ss.
- LIPPOLIS V., *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, II. ed., Milano, Giuffrè, 2005
- LIPPOLIS V., PITRUZZELLA G., *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007
- LONG G., *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica». Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna, Il Mulino, 1991
- LONGI V., *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1994
- LONGI V., STRAMACCI M., *Le Commissioni parlamentari e la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1953
- LORELLO L., *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, Edizioni Università di Macerata, 2006, 149 ss.
- LUCARELLI A., *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019
- LUCCI A., *La costituzione dei gruppi parlamentari: norme e prassi*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2010, 115 ss.
- LUCIFREDI P.G., *Alcuni aspetti della riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Rass. parl.*, n. 11-12, 1971, 583 ss.
- LUCIFREDI P.G., *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1968
- LUPO N., *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Oss. fonti*, n. 1, 2019
- LUPO N., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / I*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2018, 178 ss.
- LUPO N., *Regole e regolarità nell'elezione dei presidenti delle Camere e nella formazione dei gruppi*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2018
- LUPO N., *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Oss. fonti*, n. 3, 2017
- LUPO N., *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota*

- a Corte Cost. n. 262 del 2017), in *Forum Quad. cost.*, n. 12, 2017
- LUPO N., *Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale: gli effetti della mancata revisione del diritto parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2015
- LUPO N., *I Presidenti di Assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2014, 9 ss.
- LUPO N., *Il potente strumento del “contingentamento dei tempi” e i suoi effetti sulle dinamiche del Parlamento italiano*, in A. D’ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, Giuffrè, 2012, 605 ss.
- LUPO N., *L’elezione e la posizione dei Presidenti delle Camere*, in C. DE CESARE (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell’età del disincanto*, Roma, Aracne, 2011, 71 ss.
- LUPO N., *Intervento*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, Giuffrè, 2009, 283 ss.
- LUPO N., *La funzione di controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, in *Amm. in camm.*, 4 marzo 2009
- LUPO N., *Sull’iter parlamentare del “lodo Alfano”: una legge approvata in gran fretta sulla base dei “peggiori” precedenti*, in *Amm. in camm.*, 2009
- LUPO N., *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Il Filangieri. Quaderno 2007*, Napoli, Jovene, 2008, 125 ss.
- LUPO N., *Costituzione e bilancio: l’art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, Luiss University Press, 2007
- LUPO N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in N. LUPO, E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 41 ss.
- LUPO N., *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in *Quad. reg.*, n. 1-2, 2007, 243 ss.
- LUPO N., *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una «rivitalizzazione»*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Torino, Giappichelli, 2007, 32 ss.
- LUPO N., *Regolamenti parlamentari*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica de il Sole 24 Ore*, vol. XIII, Milano, il Sole 24 Ore, 2007, 214 ss.

- LUPO N., *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari. Atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati*, Padova, Cedam, 2004, 109 ss.
- LUPO N., *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Ist. federalismo*, n. 6, 2002, 959 ss.
- LUPO N., *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, Giappichelli, 1999, 117 ss.
- LUPO N., *Lo sviluppo delle deleghe e dei decreti legislativi "correttivi"*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Torino, Giappichelli, 1996, 45 ss.
- LUPO N., *Il "fattore tempo" nella conversione dei decreti-legge*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 3*, 1992, 321 ss.
- MACCABIANI N., *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del governo*, Milano, Giuffrè, 2005
- MACCANICO A., *Mozione*, in *Enc. giur.*, vol. XIX, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, 1990
- MAESTRI G., *Il nuovo gruppo "Psi-Italia viva" al Senato: le falle della riforma "antiframmentazione" del Regolamento*, in *laCostituzione.info*, 19 settembre 2019
- MAGARÒ P., *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003
- MAGRINI M., *La programmazione dei lavori d'Assemblea: una lettura critica*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2005, 767 ss.
- MALFATTI E., *La "fisionomia" delle deleghe della XVI legislatura*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011, 124 ss.
- MANCINI M., GALEOTTI U., *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, Camera dei deputati, 1987
- MANETTI M., *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017, 55 ss.
- MANETTI M., *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2016, 1107 ss.
- MANETTI M., *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2014, 2103 ss.
- MANETTI M., *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, 305 ss.

- MANETTI M., *Le modalità di elezione e i poteri di nomina. La drammatica assenza di nuove regole per il ruolo dei Presidenti*, in *La trasformazione del ruolo dei Presidenti delle Camere, Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene, 2013, 165 ss.
- MANETTI M., *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012
- MANETTI M., *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico. Atti del XXV convegno annuale, Parma, 29-30 ottobre 2010*, Napoli, Jovene, 2012, 3 ss.
- MANETTI M., *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2008, 835 ss.
- MANETTI M., *Riforme istituzionali: qualche riflessione di metodo*, in *Giur. cost.*, 1998, 405 ss.
- MANETTI M., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990
- MANETTI M., *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 638 ss.
- MANNINO A., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2010
- MANNINO A., *Prime considerazioni in tema di convenzioni costituzionali*, in G. MOR, S. NINATTI, Q. CAMERLENGO, G.E. VIGEVANI (a cura di), *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico. Atti del convegno organizzato in ricordo del Prof. Paolo Biscaretti di Ruffia*, Milano, Giuffrè, 1999, 83 ss.
- MANNINO A., *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973
- MANNINO A., CURRERI S., *Diritto parlamentare*, Milano, FrancoAngeli, 2019
- MANUNTA A., *Evoluzione dell'istituto del contingentamento dei tempi nel Regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1998, 195 ss.
- MANZELLA A., *Le origini dei regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971*, in ID. (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, Il Mulino, 2012, 11 ss.
- MANZELLA A., *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003
- MANZELLA A., *Controllo parlamentare e forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 2, 1995, 311 ss.
- MANZELLA A., *Art. 64*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 64-69*, vol. II, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. Foro italiano, 1986, 1 ss.

- MANZELLA A., *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, in *Enc. dir.*, vol. XX, Milano, Giuffrè, 1972, 406 ss.
- MANZELLA A., *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti tra maggioranza e opposizione*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 5-6, 1969, 39 ss.
- MANZELLA A., *Il rapporto maggioranza-opposizione in Parlamento*, in *Indagine sulla funzionalità del Parlamento. Note e opinioni a cura dell'Istituto per la documentazione e gli studi legislativi*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1968, 246 ss.
- MANZELLA A., BASSANINI F. (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007
- MARCHETTI G., *Riflessioni su alcuni aspetti problematici della delegazione legislativa. In particolare: la "sistemazione" normativa tramite delega, il ruolo del Parlamento nell'adozione dei decreti delegati e il ricorso ai decreti integrativi e correttivi*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2019
- MARCHETTI G., *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, XIV ed., Milano, Giuffrè, 2017
- MARTINES T., *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, Tipografia del libro, 1952
- MARTINES T., SILVESTRI G., *Le fonti del diritto parlamentare*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, 37 ss.
- MARTINES T., SILVESTRI G., *La posizione e il ruolo del Parlamento nel sistema politico-costituzionale*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, 1 ss.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 757 ss.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1972
- MERLINI S., TARLI BARBIERI G., *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017
- MICELI V., *Per una cattedra di diritto parlamentare*, in *Roma. Rivista di politica parlamentare*, n. 32, 1898, 745 ss.
- MIDIRI M., *Fiducia parlamentare*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, 2488 ss.

- MILAZZO P., *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Torino, Giappichelli, 2007, 80 ss.
- MOBILIO G., *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019*, in *Oss. fonti*, n. 1, 2019
- MOBILIO G., *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2018
- MODENA M., *Conferenza dei capigruppo e principio maggioritario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 1985, 1088 ss.
- MODUGNO F., *Le fonti del diritto*, in ID. (a cura di), *Diritto pubblico*, III ed., Torino, Giappichelli, 2017, 123 ss.
- MODUGNO F., *La delega legislativa nell'esperienza delle due ultime legislature*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2015
- MODUGNO F., *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli «interna corporis acta» delle Camere*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1970, 1309 ss.
- MOHRHOFF F., *Il diritto parlamentare. Introduzione ad uno studio sistematico e comparativo*, Roma, Edizioni del Tritone, 1969
- MOHRHOFF F., *Diritto costituzionale e parlamentare regionale*, Roma, Colombo, 1965
- MOHRHOFF F., *Introduzione ad uno studio sugli aspetti storico-politici, giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari dell'istituto presidenziale del Parlamento italiano (1848-1963)*, Roma, Colombo, 1963
- MOHRHOFF F., *Aspetti e deformazioni della funzione ispettiva nella interrogazione e nella interpellanza*, in *Montecitorio*, n. 6, 1949, 18 ss.
- MOHRHOFF F., *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Bardi, 1948
- MORETTI R., *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005
- MORETTI R., *Art. 64*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 386 ss.
- MORICHETTI FRANCHI M., *Gli strumenti di sindacato ispettivo nella prassi delle ultime legislature. Evoluzione dell'istituto, ambito del potere di ispezione, prospettive di riforma regolamentare*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma,

- Camera dei deputati, 1990, 233 ss.
- MORLINO L., *Crisi e mutamento del sistema partitico in Italia*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 5*, 1994, 103 ss.
- MORRONE A., *Quale modello di governo nella riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Quad. cost.*, n. 3, 1998, 449 ss.
- MORTATI C., *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., tomo II, Padova, Cedam, 1976
- MORTATI C., *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, 139 ss.
- MORTATI C., *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940
- MOSCHELLA G., *Risultati elettorali, ristrutturazione del sistema politico e formazione del Governo all'inizio della XVIII legislatura*, in *Consulta Online*, n. 3, 2018
- MOSCHELLA G., *La riforma del voto segreto*, Torino, Giappichelli, 1992
- MUSILLI F., *Gli emendamenti premissivi nel procedimento legislativo*, in *Oss. cost.*, n. 2, 2017
- NEGRI G., *Il diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico*, in V. LONGI (a cura di), *Il Regolamento della Camera dei Deputati: storia, istituti, procedure*, Roma, Camera dei deputati, 1968, 3 ss.
- NICOTRA I., *Democrazia «convenzionale» e partiti antisistema*, Torino, Giappichelli, 2007
- NIGRO O., *L'ostruzionismo parlamentare e i possibili rimedi: studio di diritto pubblico*, Torino, F.lli Bocca, 1918
- NOCILLA D., *La riforma del Regolamento del Senato nel 1988*, in *Giorn. stor. cost.*, n. 15, 2008
- NOCILLA D., *Mozione*, in *Enc. dir.*, vol. XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, 331 ss.
- NUVOLI P., *Deliberazioni normative parziali (in tema di votazione di emendamenti)*, in *Boll. inf. cost. parl.*, n. 1-3, 1993, 151 ss.
- OLIVETTI M., *Le sessioni di bilancio*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano*, Milano, Giuffrè, 1999, 575 ss.
- OLIVETTI M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996
- ORLANDO V.E., *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico (1889)*, in ID. *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, Giuffrè, 1954

- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, III ed., Padova, Cedam, 1998
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996
- PALADIN L., *Legittimità e merito delle leggi nel processo costituzionale*, in *Riv. trim. proc. civ.*, 1964, 304 ss.
- PALADIN L., *Decreto delegato*, in *Noviss. dig. it.*, vol. V, Torino, Utet, 1960, 286 ss.
- PALADIN L., *Emendamento*, in *Noviss. dig. it.*, vol. VI, Torino, Utet, 1960, 510
- PALICI DI SUNI E., *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*, Milano, Giuffrè, 1988
- PERTICI A., *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Oss. cost.*, n. 2, 2018
- PICCIONE D., *Le ombre della dottrina del precedente conforme e i dualismi dell'odierno parlamentarismo*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2012
- PICCIONE D., *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2007, 533 ss.
- PICCIRILLI G., *Il "seguito" del precedente da un procedimento all'altro*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, 145 ss.
- PICCIRILLI G., *Tutto in un voto (premissivo)! La fissazione dei principi dell'Italicum nel suo esame presso il Senato*, in *Forum Quad. cost.*, 30 gennaio 2015
- PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008
- PIERANDREI F., *La Corte costituzionale e le "modificazioni tacite" della costituzione*, in *Foro Padano*, n. 4, 1951, 185 ss.
- PINELLI C., *Atti congiunti dei Presidenti delle due Camere*, in *Enc. dir.*, vol. I. di agg., Milano, Giuffrè, 1997, 200 ss.
- PIRETTI M.S., *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, Il Mulino, 2003
- PISANESCHI A., *Si può discutere dei criteri di nomina del Governatore di Banca d'Italia*, in *laCostituzione.info*, 30 ottobre 2017
- PISANESCHI A., *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, Giuffrè, 1992
- PISANESCHI A., *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. soc.*, n. 2, 1988, 203 ss.
- PISTORIO G., *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi*

illegittima, Napoli, Editoriale scientifica, 2018

PIZZORUSSO A., *Fonti del diritto*, in F. GALGANO (a cura di), *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca. Disposizioni sulla legge in generale art. 1-9*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 2011

PIZZORUSSO A., *Modificazioni tacite di una costituzione rigida*, in F. FERNÁNDEZ SEGADO (a cura di), *The Spanish Constitution in the European constitutional context*, Madrid, Dykinson, 2003, 805 ss.

PIZZORUSSO A., *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. Foro italiano, 1977

PODETTA M., *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos*, n. 3, 2017

POLIMENI S., *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum Quad. cost.*, n. 6, 2014

PRISCO S., *Sui regolamenti parlamentari come "atti aventi forza di legge"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 1980, 406 ss.

RACIOPPI F., BRUNELLI I., *Potestà regolamentare delle due Camere*, in ID. (a cura di), *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Torino, Unione tipografico-editrice, 1909, 217 ss.

RAMETTA P., *I decreti-legge nella XVII legislatura: il superamento della legislazione della crisi?*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2018

RANELLETTI O., *La consuetudine come fonte del diritto pubblico interno*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1913, 146 ss.

RAVENNA D., *La patologia dei maxi-emendamenti e i possibili rimedi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Padova, Cedam, 2010, 29 ss.

RENNA G., *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, 65 ss.

REPOSO A., *Le regole di correttezza costituzionale nel sistema delle fonti-fatto*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1977, 257 ss.

RESCIGNO G.U., *Consuetudine costituzionale*, in *Diritto on line*, Enciclopedia Treccani, 2015

RESCIGNO G.U., *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Pol. dir.*, n. 4, 1997, 499 ss.

RESCIGNO G.U., *Dal governo delle astensioni al governo senza fiducia e senza programma*.

- (*Analisi di una crisi di governo anomala*), in *Studi parl. pol. cost.*, n. 2-3, 1977, 1 ss.
- RESCIGNO G.U., *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972
- RESCIGNO G.U., *Gruppi parlamentari*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 779 ss.
- RESCIGNO G.U., *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967
- RESTA D., *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Città di Castello, Grafica 2000, 1983
- RIDOLA P., *Gli studi di diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 2001, 1253 ss.
- RIEZZO A., *Bicameralismo e procedimento legislativo: note sulla navette*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, vol. II, Roma, Camera dei deputati, 2008, 753 ss.
- RIVOSECCHI G., *Fiducia parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III/1 di agg., Torino, Utet, 2008
- RIVOSECCHI G., *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Il Filangieri. Quaderno 2007*, Napoli, Jovene, 2008, 201 ss.
- RIVOSECCHI G., *Quali rimedi all'inattuazione del "Premier question time"? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2004, 811 ss.
- RIZZONI G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, Il Mulino, 2012
- RIZZONI G., *Un nuovo tentativo di "stabilizzazione dell'opposizione": lo statuto della coalizione parlamentare dell'Ulivo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 7 febbraio 2003
- RIZZUTO C., *Strumenti per la razionalizzazione delle deliberazioni della Camera dei deputati sugli emendamenti*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2001, 659 ss.
- ROMANO G., *I presidenti delle Camere: vecchi miti, nuove certezze ed un'ipotesi di futuro*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Il Filangieri. Quaderno 2007*, Napoli, Jovene, 2008, 287 ss.
- ROMANO G., *Note sul sindacato ispettivo*, in S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, Giuffrè, 1998, 325 ss.
- ROMANO S., *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari (1906)*, ora in ID., *Scritti minori*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1950, 213 ss.

- ROMANO S., *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1945
- RONGA U., *Le principali tendenze della delega legislativa nella più recente esperienza. Contributo allo studio della XIV, XV e XVI legislatura*, in C. DE CESARE (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Roma, Aracne, 2011, 303 ss.
- ROSA F., *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV legislatura: il confronto mutilato tra Parlamento e Governo*, in N. LUPO, E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 395 ss.
- ROSSI E., *Alcune considerazioni sul Presidente di Assemblea come "uomo/donna della costituzione"*, in *La trasformazione del ruolo dei Presidenti delle Camere, Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene, 2013, 281 ss.
- ROSSI S., *Tra politica e procedura. Il conflitto (in)utile sul d.d.l. Cirinnà*, in *Oss. cost.*, n. 3, 2016
- RUGGERI A., *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta online*, 2014
- RUGGERI A., *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2009
- RUGGERI A., *In tema di norme intruse e questioni di fiducia, ovvero sia della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Padova, Cedam, 2010, 19 ss., anticipato in *Federalismi.it*, n. 19, 2009
- RUGGERI A., *Le crisi di Governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, Giuffrè, 1990
- RUOTOLO M., *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, Giuffrè, 2009, 41 ss.
- RUOTOLO M., *Delega legislativa*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, 1760 ss.
- SANDULLI A.M., *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, n. 11, pt. 1, 1977, 1831 ss.
- SANDULLI A.M., *Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sul profilo formale delle leggi*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. VI, Firenze, Vallecchi, 1969, 458 ss.
- SAVIGNANO A., *I gruppi parlamentari*, Napoli, Morano, 1965

- SCHILLACI A., *Le unioni civili in Senato: diritto parlamentare e lotta per il riconoscimento*, in *GenIUS*, n. 2, 2016, 18 ss.
- SCIORTINO A., *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2002
- SCOPPOLA P., *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, Il Mulino, 1991
- SEMERARO F., *Prime riflessioni sull'attuazione della riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2001, 200 ss.
- SERAFIN E., *L'evoluzione del regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, Il Mulino, 2012, 73 ss.
- SICARDI S., *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in *Rass. parl.*, n. 4, 2002, 961 ss.
- SICARDI S., *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Torino, Utet, 1989, 94 ss.
- SICLARI M., *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, Cedam, 1992
- SILVESTRI G., *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per Lorenzo Campagna*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1980, 267 ss.
- SIMONCINI A., *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003
- SPAGNA MUSSO E., *Emendamento*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965, 828 ss.
- SPECCHIA C., *I «precedenti» nel diritto parlamentare*, in *Boll. inf. cost. parl.*, n. 1, 1986, 143 ss.
- STAIANO S., *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, Liguori, 1990
- STRAMACCI F., *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1998, 533 ss.
- SUMMA A., *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare*, in *Forum Quad. cost.*, 4 febbraio 2014
- TANDA A.P., *Dizionario parlamentare*, II ed., Roma, Colombo, 1998
- TANDA A.P., *Diritto di parola e funzionalità dei lavori parlamentari*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1981, 39 ss.
- TARLI BARBIERI G., *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza?»*, in *Oss. fonti*, n. 1, 2019

- TARLI BARBIERI G., *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Oss. fonti*, n. 1, 2018
- TARLI BARBIERI G., *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, Giuffrè, 2009, 93 ss.
- TESAURO A., *I gruppi parlamentari*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1967, 197 ss.
- TESAURO A., *Regolamenti delle Camere del Parlamento*, in *Studi in onore di Silvio Lessona*, vol. II, Bologna, Zanichelli, 1963, 449 ss.
- TESAURO A., *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 1, 1958, 196 ss.
- TORRE A., *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000
- TORRETTA P., *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione europea. Un focus sul sindacato ispettivo*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2015, 653 ss., e in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore"*, Pisa, Pisa University Press, 2018, 57 ss.
- TOSI S., *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze, Facoltà di Scienze politiche Cesare Alfieri dell'Università, 1962
- TOSI S., *Le modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959
- TOSI S., MANNINO A., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999
- TRAVERSA S., *Il potere di emendamento e l'ordine di votazione degli emendamenti*, in *Rass. parl.*, n. 2, 2015, 511 ss.
- TRAVERSA S., *Il procedimento di formazione delle leggi*, in ID. (a cura di), *Scienza e Tecnica della legislazione. Lezioni, Quad. Rass. parl.*, Napoli, Jovene, 2006, 501 ss., e in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, vol. III, Roma-Bari, Laterza, 2006, 171 ss.
- TRAVERSA S., *Il Presidente della Camera dei deputati*, in ID., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi. Studi*, Milano, Giuffrè, 1989, 425 ss.
- TRAVERSA S., *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, Camera dei deputati, 1968, 13 ss.
- TROISI M., *Aspetti dell'esame degli emendamenti in Assemblea*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1992, 131 ss.

- TRUCCO L., *Rosatellum-bis e la forma di governo "leadercratica" sul far del nascere della XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2018, 77 ss.
- TRUCCO L., *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011
- TUCCIARELLI C., *La funzione di garanzia del Presidente della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1998, 571 ss.
- VENTURA L., *Frammenti costituzionali e disordine politico*, Torino, Giappichelli, 2015
- VENTURA L., *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, Giappichelli, 1995
- VICENZI V., *Alcune considerazioni sugli scrutini per la elezione del Presidente del Senato avvenuta il 29 aprile 2006*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2006, 767 ss.
- VILLONE M., *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2015
- VILLONE M., *Boldrini sbaglia, Grasso va a segno*, in *Costituzionalismo.it*, 11 febbraio 2014
- VILLONE M., *Art. 94*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Il Consiglio dei Ministri*, Bologna - Roma, Zanichelli - Soc. ed. Foro it., 1994, 237 ss.
- VIOLANTE L., *Premessa*, in *Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, Roma, Camera dei deputati, 1998, XI ss.
- VIVALDI E., *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-costituzionale*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, Plus, 2007, 81 ss.
- VOLPI M., *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2015
- VOZZI E., *Art. 63*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. Il Foro italiano, 1983, 383 ss.
- ZACCARIA R., ALBANESI E., *La delega legislativa fra teoria e prassi*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, Giuffrè, 2009, 333 ss.
- ZAGREBELSKY G., *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1990
- ZAGREBELSKY G., *Convenzioni costituzionali*, in *Enc. giur.*, vol. IX, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, 1988
- ZAGREBELSKY G., *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1984
- ZAGREBELSKY G., *Ostruzionismo parlamentare dell'opposizione e della maggioranza: uso degli*

articoli 30, 44, 65 e 92 del regolamento, in Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura, Milano, Giuffrè, 1979, 391 ss.

ZAGREBELSKY G., *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1970

ZANOBINI G., *Le norme interne di diritto pubblico*, in *Riv. dir. pubbl.*, pt. II, 1915, 321 ss.