



LE SEDI DELL'INDIRIZZO POLITICO COSTITUZIONALE E DELL'INDIRIZZO DI SISTEMA
NELL'ASSETTO ATTUALE DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA
1 NOVEMBRE 2024

I Presidenti delle Camere e l'indirizzo
politico. Alfieri del cambiamento o
argini del sistema istituzionale?

di Andrea Piacentini Vernata
Ricercatore in *tenure track* di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza - Università di Roma

I Presidenti delle Camere e l'indirizzo politico. Alfieri del cambiamento o argini del sistema istituzionale?*

di **Andrea Piacentini Vernata**

Ricercatore in *tenure track* di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Il saggio si propone di inquadrare la figura dei due presidenti delle Camere muovendo dal diverso grado di incisività e di prerogative loro riconosciute dai regolamenti parlamentari, al fine di verificare il ruolo che questi esercitano sul piano dell'indirizzo politico (costituzionale) e alla luce dell'evoluzione della forma di governo.

Title: The Presidents of the Chambers and political direction. Bishops of change or embankments of the institutional system?

Abstract [En]: The essay aims to frame the figure of the two presidents of the Chambers moving from the different intensity of the relevance and prerogatives that are to them recognized by parliamentary regulations, in order to verify the role the two presidents play on the level of political (constitutional) direction and of the evolution of the form of government.

Parole chiave: presidente d'assemblea, regolamenti parlamentari, presidenti delle Camere, crisi del parlamentarismo

Keywords: assembly president, parliamentary regulations, presidents of chambers, crisis of parliamentarianism

Sommario: 1. “Due” figure sfuggenti. 2. Quale Presidente? I gemelli eterozigoti dell'ordinamento costituzionale. 3. Tra tentativi di contenimento e di espansione. Qualche recente evoluzione. 4. *Qui custodiet custodes?* Qualche considerazione conclusiva alla luce dell'evoluzione della forma di governo.

1. “Due” figure sfuggenti

“Uomini della Costituzione”¹, “garanti del diritto parlamentare”², “primi consiglieri del Capo dello

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Secondo la locuzione di A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 142, che li qualifica come titolari di «precisi interessi politico-costituzionali», ma v. anche E. ROSSI, *Alcune considerazioni sul Presidente di Assemblea come “uomo/donna della Costituzione”*, in *Il Filangieri, Quaderno 2012-2013*, Napoli, 2013, 281 ss.

² S. TOSI, *Diritto parlamentare* (1974), Milano, 1993, 133; A. CIANCIO, *Riforma elettorale e ruolo garantistico del Presidente di Assemblea parlamentare: un modello in crisi?*, in *Dir. e soc.*, n. 3/1996, 405 ss.; A. TORRE, *Il magistrato dell'assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, 2001, 237; G. ROMANO, *I presidenti delle Camere: vecchi miti, nuove certezze ed un'ipotesi di futuro*, in V. Lippolis (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, *Il Filangieri, Quaderno 2007*, Napoli, 2008, 294; A. SCIORTINO, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Torino, 2002, 109; M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in Aa.Vv., *Decisione conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico. Atti del XXV Convegno annuale, 29-30 ottobre 2010*, Napoli, 2012, 3 ss.; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, 294 ss., e, più recentemente, M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 2022, 157 ss. Su tale impostazione, tuttavia, v. R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, Milano, 2015, 169 e ss. e spec. 214-217.

Stato”³, “*praetores* del sistema parlamentare”⁴ e, infine, “uomini della maggioranza e/o del Governo”⁵. Sono queste solo alcune delle singole perifrasi con cui, nel corso della storia repubblicana, si è tentato di inquadrare quelle che forse rappresentano le figure più elusive del nostro panorama costituzionale. La natura, il ruolo e la collocazione dei presidenti delle Camere, infatti, si prestano tutt’altro che a facili semplificazioni, soprattutto se si considera che, ragioni di carattere costituzionale e la diversa fisionomia dei regolamenti parlamentari, rendono talvolta persino “forzata” la totale assimilazione tra la figura del Presidente della Camera e quella del Presidente del Senato. Per spiegare meglio questa affermazione appare sufficiente richiamare il dettato costituzionale – rinviando a più avanti l’analisi delle differenze di natura regolamentare – insieme a un dato storico: l’art. 86, primo comma, della Costituzione dove si afferma che «[l]e funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato» e il fatto che, dal 1967 a oggi, sia stata pressoché⁶ costante l’elezione di un esponente del *primo* partito di maggioranza al seggio più alto di Palazzo Madama⁷, mentre il rischio che a rivestire il ruolo di presidente del Parlamento in seduta comune⁸ potesse essere un

³ N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2010, 473; A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2019, 129 ss., anche se in relazione alle vicende che hanno portato allo scioglimento anticipato della XVIII Legislatura si fa davvero fatica a individuare un qualche ruolo di rilievo dei due Presidenti di Assemblea rispetto alla decisione del Capo dello Stato, che si fondava sul «venir meno del sostegno parlamentare al Governo» e sulla «assenza di prospettive per dar vita a una nuova maggioranza», nonostante il sostegno della maggioranza (anche se non nella sua espressione “di unità nazionale”) di fatto non sia mai venuto meno (per un approfondimento sul punto v. M. CECILI, *Crisi del governo Draghi: tra una parlamentarizzazione e lo scioglimento anticipato delle Camere. Il Presidente della Repubblica ha fatto quel che poteva?*, in *Oss. cost.*, n. 1/2023, 49 ss.).

⁴ V., in particolare, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 51 ss.; M. IACOMETTI, *I presidenti di assemblea parlamentare*, Milano, 2001, spec. 45, nonché l’ipotesi “mediana” del Giano bifronte, su cui v. 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, 2007.

⁵ Secondo l’inquadramento proposto da G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, 1965, spec. 248 e ss. (d’altronde del tutto coerente e conseguente rispetto all’inquadramento teorico offerto dall’A. dei regolamenti parlamentari cfr. ID, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesoro nel quarantesimo anno dell’insegnamento*, Milano, 1968, 317 ss.), ma v. anche i rilievi, su tale impostazione, mossi da C. PINELLI, *Il presidente di assemblea parlamentare*, in *Assoc. per gli stud. e le ric. parl.*, Torino, 1998, 69 e ss., nonché, più recentemente, da S. CECCANTI, *I presidenti di assemblea e la “mistica” dell’imparzialità*, in *Il Filangieri, Quaderno 2012-2013*, cit., 293 ss. e P. CARETTI, *Spunti ricostruttivi sul ruolo del Presidente di Assemblea*, ivi, 261 ss.

⁶ L’avverbio è d’obbligo se si considerano, in particolare, le esperienze della presidenza Malagodi (1987), del Partito liberale, Spadolini (1987-1992), del Partito repubblicano, e Mancini (1996-2001), del Partito popolare, che tuttavia sembrano potersi comprendere alla luce delle dinamiche di coalizione per certi versi imposte dal peculiare contesto politico in cui, tutte e tre, sono andate a inserirsi.

⁷ Quasi una sorta di retaggio, se si considera che, già in epoca statutaria, sia il Presidente del Senato, di nomina regia, che quello della Camera, elettivo, furono costantemente individuati «nell’ambito della maggioranza di governo e delle forze politiche ad essere collegate, affinché il governo stesso potesse contare su un “potere amico” all’interno del Parlamento, come sottolineato, anche di recente, da M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Interno Montecitorio. I luoghi, l’istituzione, le persone*, Torino, 2020, spec. 10 ss. Un retaggio che, come noto, si interrompe alla Camera nel 1976 con l’elezione di Pietro Ingrao, su cui v. A. MENCARELLI, *Il Presidente di Assemblea parlamentare: profili storici e posizione dell’istituto nell’attuale congiuntura politico-costituzionale*, in *Nomos*, n. 1-2/1994, 71 ss.

⁸ Cfr. art. 63, secondo comma, Cost.

esponente dell'opposizione non ha impedito l'affermazione della attribuzione “convenzionale” della presidenza della Camera al primo partito di opposizione fino al 1994¹⁰.

Si aggiunga che neanche la cessazione di tale convenzione è riuscita ad assicurare quello che potremmo definire “l'allineamento dell'investitura”. Se si esclude la parentesi della presidenza Casellati nella XVIII Legislatura – che invero sembra spiegarsi più che altro per ragioni di “garbo politico-istituzionale” e, cioè, come una scelta operata dal partito di maggioranza relativa della coalizione di centrodestra (in quel momento impegnato nella ricerca di un accordo di governo con un'altra formazione politica) per assicurare il ruolo a un esponente del partito che faceva riferimento al *leader* storico del centrodestra stesso – si può osservare come il primo partito di maggioranza si sia preoccupato quasi costantemente di reclamare per sé il ruolo del Presidente del Senato. Diversamente alla Camera, nonostante la rottura della convenzione sopra richiamata, si è rivelata tutt'altro che rara l'elezione di un presidente espressione di una componente minoritaria della coalizione – comunque – di maggioranza¹¹, il che appare emblematico del diverso peso che le forze politiche riconoscono alle due cariche¹², ancorché in un contesto che sembra ormai dare per scontato il carattere “maggioritario” da attribuire alle stesse¹³.

In altre parole, nell'approfondire la più recente evoluzione della figura del Presidente d'Assemblea non può prescindersi anzitutto dall'evidenziazione di quelle differenze sostanziali che valgono a calibrarne tanto il peso politico che le attribuzioni, intesi, in particolare, come capacità di incidere sulle dinamiche della produzione legislativa e, più in generale, dell'indirizzo politico e della forma di governo. Si tratta di una premessa indispensabile per comprendere le ragioni dell'elasticità di quello iato che, più o meno intensamente, a seconda del contesto politico di riferimento, tende a imporsi tra il *sein* e il *sollen* dei presidenti delle Camere e che, soprattutto negli ultimi anni, consente a chi ne interpreta il ruolo – sì, di “fuggire dalla precarietà”¹⁴, ma anche – di acquisire una posizione cruciale all'interno dell'assetto istituzionale e della dinamica politica parlamentare e di governo.

⁹ Forse anche nell'ottica di garantire una sorta di “coinvolgimento” dell'opposizione nelle dinamiche del rapporto fiduciario, cfr. S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Torino, 1998, 109 ss.

¹⁰ Sulla “parentesi” della presidenza Scalfaro e sull'interruzione della convenzione stessa per via dell'affermazione del sistema elettorale maggioritario v. N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, cit., 47, e ulteriore bibliografia ivi richiamata.

¹¹ Si vedano le presidenze Casini e Bertinotti (rispettivamente del 2001 e del 2008), la presidenza Boldrini (2013) e quella di Fontana (2022).

¹² Ancorché in una logica di “spartizione”, riscontrabile anche alla luce della diversa ripartizione delle vicepresidenze e delle diverse cariche di vertice dei (e nei) due rami del Parlamento.

¹³ In questi termini appare emblematica la presidenza Pivetti del 1994, conquistata dal gruppo parlamentare numericamente più consistente (a dispetto dal numero di consensi ottenuti in valori assoluti) e che, quindi, in qualche modo certifica anche la “natura muscolare” dell'elezione del Presidente della Camera.

¹⁴ In questa prospettiva, ricollegando la stabilità della carica al suo grado di autorevolezza, N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, cit., 448.

2. Quale Presidente? I gemelli eterozigoti dell'ordinamento costituzionale

Nonostante siano entrambi pensati al vertice di due rami di un Parlamento uniformato ai principi del bicameralismo perfetto e che, quindi, vede i due consessi caratterizzati da identità di funzioni e – sia pure ancora con qualche minima differenza – di rappresentanza¹⁵, le due figure dei Presidenti delle Camere non possono dirsi del tutto coincidenti, oltre per il rilievo visto sopra, anche per una ulteriore serie di ragioni. Come è stato appena ricordato, la mancanza di identità – oltre che per ragioni storiche¹⁶ – deriva anzitutto direttamente dalla Costituzione, laddove si disciplina la supplenza del Capo dello Stato e il funzionamento del Parlamento in seduta comune. Ma è anche sul piano regolamentare che possono individuarsi alcune significative differenze riguardo il ruolo, le prerogative e il margine di incisività riconosciuto ai due Presidenti.

Nel richiamarle brevemente ai fini della presente analisi, può essere utile distinguerle in quattro ambiti: lavori parlamentari; giunte; istruttorie; *iter legis*¹⁷.

Per quanto riguarda i lavori parlamentari, infatti, occorre anzitutto ricordare come il Presidente della Camera goda di una sostanziale autonomia nella definizione del programma e del calendario dei lavori¹⁸: in assenza di una maggioranza molto ampia in sede di Conferenza dei presidenti di Gruppo (*i.e.* dei gruppi che rappresentano i tre quarti dell'Assemblea), il Regolamento della Camera (da qui RC) affida direttamente al Presidente il compito di stabilirne i contenuti, richiedendogli solo di comunicare quanto deciso all'Assemblea. Diversamente, il Regolamento del Senato (di seguito RS) sembra quasi “scavalcare” il Presidente del Senato quando prevede che, in assenza dell'unanimità espressa dai gruppi in sede di Conferenza, sia l'Assemblea a poter deliberare modifiche del testo proposto dal Presidente stesso. Si tratta di una “seconda” differenza sostanziale dei due organi, poiché consente di affermare un maggior peso politico del Presidente della Camera nella gestione dei lavori parlamentari. Il costante imperversare dei disegni di legge di conversione – che comunque non possono occupare più della metà del tempo

¹⁵ Come noto, al di là degli aspetti numerici e della presenza dei senatori a vita, sul piano costituzionale, a seguito della l. cost. n. 1 del 2021, che ha uniformato l'elettorato attivo del Senato e della Camera, le uniche differenze sostanziali tra i due rami del Parlamento possono individuarsi sul piano dell'elettorato passivo e dell'elezione “a base regionale” (anziché circoscrizionale) del Senato.

¹⁶ Si vedano, in proposito, i contributi pubblicati nel fascicolo monografico *I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2018, S. TRAVERSA, *Il Parlamento tra la Costituzione e la prassi*, Milano, 1989, nonché l'ampia ricostruzione di G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni. Una prospettiva di analisi comparata*, Torino, 2022, 125 ss., e, da ultimo, T. SACCARDI, *L'evoluzione dei Regolamenti parlamentari nei recenti diversi percorsi di Camera e Senato*, in *Oss. cost.*, n. 2/2024, 90 ss.

¹⁷ Come noto, nel corso degli anni sono stati diversi tentativi di schematizzazione delle funzioni dei due presidenti, al fine di agevolare l'inquadramento teorico. In questa sede, tuttavia, la distinzione è proposta unicamente alla luce del “tipo” di ambito di prerogative cui fa riferimento la differenza regolamentare rilevata.

¹⁸ Sul punto ci si soffermerà diffusamente *infra*.

complessivamente disponibile¹⁹ – e dalla cd. “quota opposizioni”²⁰, infatti, non rende meno concreta la capacità del Presidente della Camera di definire sostanzialmente l’agenda dei lavori.

Su un piano parzialmente analogo – e, cioè, di maggiore raggio d’azione del Presidente della Camera rispetto a quello del Senato – si staglia, poi, il tema dei cd. “gruppi in deroga”, ossia di quei gruppi parlamentari che contano un numero di componenti inferiore a quello ordinariamente previsto per la costituzione di un gruppo e che, però, vengono autorizzati comunque a costituirsi laddove ricorrano determinate circostanze²¹. Mentre al Senato le riforme del regolamento, di fatto, hanno escluso la possibilità di costituire gruppi sottodimensionati e – vieppiù – hanno portato ad affermarsi una disciplina densa di automatismi e criteri che rendono piuttosto influente (almeno in teoria)²² la figura del Presidente²³, alla Camera il Presidente – sia pure per mezzo dell’Ufficio di presidenza – gioca senz’altro un ruolo più incisivo anche su questa materia, ben potendo promuovere l’autorizzazione a costituire gruppi sottodimensionati «purché rappresentino 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 e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi»²⁴. Il requisito “politico” per la costituzione del Gruppo in deroga – ben noto al RS – non ha finito

¹⁹ Cfr. art. 24, comma 3, RC.

²⁰ V. sempre il comma 3 dell’art. 24 RC, secondo cui «un quinto degli argomenti da trattare ovvero del tempo complessivamente disponibile per i lavori dell’Assemblea nel periodo considerato» devono riguardare «le proposte dei Gruppo di opposizione». Proprio di recente l’uso “strumentale” della quota opposizioni da parte della maggioranza e il carattere decisamente *souple* della stessa è emerso in riferimento alla proposta di legge AC 306 recante Disposizioni in materia di salario minimo e di rappresentanza delle parti sociali nella contrattazione collettiva: proposta di legge che, proprio durante l’esame in commissione, è stata radicalmente trasformata da un emendamento della maggioranza, che ha portato il primo firmatario della stessa a stracciare platealmente il testo in Aula. Una vicenda che, tuttavia, ha sollevato non poco clamore mediatico e che in qualche modo conferma la capacità di tale istituto (*i.e.* la quota opposizioni) quantomeno di “obbligare” il Governo ad assumersi una specifica responsabilità in riferimento a tematiche avanzate dalle opposizioni.

²¹ Sul piano regolamentare, definite dall’art. 14, comma 5, RC, laddove si richiede che il gruppo “sottodimensionato” «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 e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi». Più avanti, in questo paragrafo, si avrà però modo di evidenziare l’importante ruolo interpretato, in materia, dai precedenti cristallizzati nei pareri della Giunta per il regolamento (sul punto, più in generale, v. R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 95 ss., Id, *L’uso dei precedenti da parte dei presidenti di assemblea: il metodo storico-casistico di interpretazione del diritto parlamentare*, in *Oss. sulle fonti*, n. 2/2012, 1 ss., nonché G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni. Una prospettiva di analisi comparata*, cit., 49 ss.

²² Sul punto si rinvia sempre al par. 3 e, in particolare, alla vicenda della scissione del Gruppo Azione-Italia Viva-Renew Europe.

²³ Un qualche margine di discrezionalità, in realtà, residuerebbe in riferimento alla costituzione di componenti in seno al Gruppo Misto, anche se lo stesso Presidente non può prescindere dalla “componente politica” imposta dal RS e, cioè, dal fatto che coloro che intendono aderirvi debbano comunque rappresentare «un partito o movimento politico, anche risultante dall’aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle ultime elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l’elezione di almeno un Senatore», ovvero che rappresentino «un partito o un movimento politico che nella legislatura abbia presentato alle elezioni politiche, regionali o del Parlamento europeo propri candidati conseguendo l’elezione di propri rappresentanti».

²⁴ Il RC, infatti, con l’art. 14, per la costituzione di un gruppo “in deroga” (e quindi non per la sola costituzione di una componente del Gruppo Misto) richiede esclusivamente il rispetto di tale requisito, mentre per le componenti del

con l'imbrigliare il potere del Presidente: emblematico, in questo senso, è il parere della Giunta per il regolamento del 16 maggio 2006, in cui si è esclusa la «fissazione [...] di un numero minimo di deputati necessario per l'autorizzazione alla costituzione in un gruppo» e in cui si è affermato un unico limite in materia e, cioè, il divieto, laddove più partiti abbiano partecipato alle elezioni con un unico contrassegno, di concedere tante deroghe quanti erano i partiti «aggregati» al momento delle elezioni; limite che, però, sembra ormai venuto meno proprio nel corso della XIX Legislatura, a seguito del parere della Giunta per il regolamento del 15 novembre 2023²⁵, con cui si è affermata, «nelle more di una modifica della disciplina recata dall'articolo 14 del Regolamento, limitatamente alla XIX legislatura», la possibilità di autorizzare i gruppi in deroga anche in riferimento «alle diverse forze politiche che abbiano concorso» alla presentazione delle liste con un unico contrassegno²⁶. Una maggiore discrezionalità del Presidente della Camera sullo *ius vitae ac necis* dei gruppi parlamentari che, peraltro, si amplifica in relazione all'autorizzazione alla costituzione di componenti in seno al Gruppo Misto, con un numero di deputati inferiore al numero minimo ordinariamente richiesto²⁷: autorizzazione che il Presidente può concedere in piena autonomia – giacché, in questo caso, del tutto svincolato dal passaggio in Ufficio di presidenza – a condizione che a tale componente “in deroga” «aderiscano deputati, in numero non minore di tre, 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».

Entrambe le prerogative appena richiamate riconoscono al Presidente della Camera un'ampia capacità di incidere direttamente e indirettamente sulla “vita parlamentare”, ma è anche sul piano dei rapporti con le Giunte che il Presidente sembra godere di una maggiore incisività rispetto al Presidente del Senato. Quest'ultimo, infatti, a differenza del suo omologo non può convocare congiuntamente la Giunta per il regolamento e il (neocostituito) Comitato per la legislazione²⁸, né può intervenire “d'imperio” per superare eventuali inerzie o ritardi della Giunta per le autorizzazioni, «nomina[ndo] fra i componenti della Giunta un relatore, autorizzandolo a riferire oralmente, e iscrive[ndo] senz'altro la domanda al primo

Gruppo Misto “sottodimensionate”, diversamente, oltre a un requisito politico “semplificato” (di cui si dirà *infra*, nel testo) viene previsto anche un limite numerico: cioè una consistenza minima di almeno tre deputati (che scenderà a due a partire dalla XX Legislatura).

²⁵ V. par. 3.

²⁶ Ferma il requisito di aver ottenuto l'accesso alla ripartizione dei seggi su base proporzionale, con cui, di fatto, si è voluto evitare che altre forze politiche aggregate (una in particolare e, cioè, quella di Noi moderati, il cui contrassegno contiene i simboli “bonsai” di Noi con l'Italia, Italia Centro, Coraggio Italia e Unione di centro) potesse optare per scindersi in due, o più, gruppi “in deroga”. Sul tema dei contrassegni elettorali e delle diverse tipologie d'impiego dei simboli (e il loro significato) v. l'approfondita analisi di G. MAESTRI, *Simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Milano, 2012.

²⁷ Sempre ai sensi dell'art. 14, comma 5, RC, il numero minimo per le componenti “ordinarie” del Misto è pari a minimo dieci deputati (sette a partire dalla XX Legislatura).

²⁸ V., invece, l'art. 16-bis, comma 7, del RC, che riconosce espressamente tale facoltà in capo al Presidente della Camera.

punto all'ordine del giorno nella seduta successiva a quella in cui è scaduto il termine»²⁹. Del pari, mentre l'art. 17, comma 3, RC riconosce un maggior peso alla nomina del Presidente della Camera dei componenti della Giunta delle elezioni (soprattutto in forza del divieto di rassegnare le dimissioni, che li caratterizza), l'abrogazione del comma 2 dell'art. 19 RS³⁰ – avutasi con la riforma del regolamento del 2022 – finisce inevitabilmente per sfumare il peso del Presidente del Senato su detta nomina, restituendo sostanzialmente ai gruppi la scelta dei soggetti da assegnare a tale organo (che, come noto, al Senato assume la fisionomia di “Giunta delle elezioni e delle immunità”).

A questi profili di maggiore incisività riservati al Presidente della Camera, tuttavia, sembrano fare eco una serie di disposizioni del RS che, invece, amplificano notevolmente ambito, estensione e intensità delle prerogative dell’“altro” Presidente (quello del Senato), soprattutto in riferimento a tematiche tutt’altro che secondarie, poiché concernenti i “principali” organi dove si estrinsecano le prerogative dei parlamentari e, cioè, le Commissioni permanenti.

Anzitutto va rilevato come il Presidente del Senato – oltre ai disegni di legge – *possa*³¹ inviare alle Commissioni relazioni, documenti e atti pervenuti al Senato, nonché assegnare³² «in generale gli affari sui quali le Commissioni sono chiamate a pronunciarsi», dandone semplice comunicazione al Senato³³. A questo generale e facoltativo potere di *input* del Presidente del Senato, che in qualche modo si rivela capace di “dare dignità” e peso politico – dunque elevandole – a determinate tematiche, il RC “risponde” limitandosi a prevedere che *le commissioni* – e non il Presidente, tantomeno di quest’ultime – hanno la facoltà di istituire «nel proprio interno Comitati permanenti per l’esame degli affari di loro competenza»³⁴. Un’impostazione, questa, che in tale ambito vede il Presidente del Senato godere di un ruolo sicuramente più incisivo rispetto al suo omologo e che in qualche modo risulta confermata anche, in generale, con riguardo al tema delle indagini conoscitive: se al Senato «le Commissioni possono disporre, *previo consenso*

²⁹ Cfr. art. 18, comma 2, RC, ma v. anche il meccanismo analogo previsto all’art. 18-ter, mentre l’art. 135 RS prevede una sorta di meccanismo “automatico” di superamento dell’eventuale ritardo della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, ma sicuramente meno stringente rispetto a quello appena citato.

³⁰ Il quale stabiliva che i «Senatori nominati dal Presidente del Senato a comporre la Giunta non possono rifiutare la nomina, né dare le dimissioni. Il Presidente del Senato può` sostituire un componente della Giunta che non possa per gravissimi motivi partecipare, per un periodo prolungato, alle sedute della Giunta stessa».

³¹ Tale mera facoltà è prevista dall’art. 34, comma 1, RS, che dunque non sembra escludere del tutto l’ipotesi che il Presidente del Senato possa decidere consapevolmente di “congelare” la relazione, il documento è l’atto pervenuto, laddove non sussistano specifici obblighi normativi in merito.

³² V. sempre l’art. 34, comma 1, RS.

³³ Solo per fare alcuni esempi ed evidenziare il carattere variegato degli affari assegnati, si pensi all’affare “sulla candidatura dell’Italia ad ospitare la fase finale degli Europei di calcio del 2032”; sugli “aspetti istituzionali della strategia commerciale dell’Unione europea”; “sulla “Situazione in cui versano le istituzioni concertistico-orchestrali (ICO)”; sul “Seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 175 del 2022”; sulla “centralità del Mediterraneo nelle priorità politiche, economiche, sociali e di sicurezza dell’Italia nel quadro dell’appartenenza all’Unione europea e alla NATO”; su “la Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), aggiornata al 31 maggio 2023”.

³⁴ Cfr. art. 22, comma 4, RC.

del Presidente del Senato, indagini conoscitive intese ad acquisire notizie, informazioni e documentazioni»³⁵, alla Camera tale possibilità viene riconosciuta alle commissioni «*previa intesa* col Presidente della Camera»³⁶. Appare evidente come il riferimento all'«*intesa*» riconosca anche al Presidente della Camera una certa pregiudizialità, ma questa sembra essere stata interpretata sempre in una logica di “concorso” nella definizione del *modus operandi* della commissione interessata sotto il profilo istituzionale, mentre appare più che lecito dubitare che questa possa arrivare a svincolarsi da tale piano per spingersi alla preclusione dell'iniziativa *tout court*. Al contrario, è chiaro come la necessità di acquisire il «consenso» del Presidente del Senato finisca per riconoscere a tale figura un vero e proprio vaglio – anche politico e – pregiudiziale sull'iniziativa, giungendo, nel caso, a precludere del tutto la stessa. Un potere, insomma, che – sempre sul piano istruttorio – difficilmente può dirsi compensato dalla possibilità del Presidente della Camera di invitare, su impulso dell'Assemblea o delle Commissioni in sede legislativa, il CNEL «ad esprimere il parere sull'oggetto della discussione»³⁷, facoltà che, peraltro, per l'organo di vertice di Palazzo Madama è venuta meno solo con la riforma del RS del 2017, la quale ha espunto l'analoga facoltà del Presidente del Senato di invitare detto organo ausiliario per «esprimere il proprio parere su questioni al loro esame che importino indirizzi di politica economica, finanziaria e sociale, o che comunque rientrino nell'ambito della economia e del lavoro», ovvero «compiere studi ed indagini su argomenti di loro interesse attinenti alle materie di competenza del CNEL medesimo»³⁸.

Un diverso peso ed estensione delle prerogative dei due Presidenti, tuttavia, può riscontrarsi anche con riferimento al principale procedimento posto in essere dalle due assemblee. Sul piano dell'*iter legis*, infatti, al Presidente del Senato sembra essere riconosciuta una maggiore capacità di intervento e, soprattutto, un più elevato grado di autonomia decisionale. Si pensi alla previsione – del RS – che attribuisce esclusivamente al Presidente la risoluzione di eventuali conflitti di competenza sorti tra le Commissioni permanenti³⁹ e a quella – del RC – che prevede la facoltà del Presidente di deferire (nella prassi anche *su impulso*) «la soluzione dei conflitti di competenza tra le Commissioni» alla Giunta per il regolamento⁴⁰. Un meccanismo, quello tratteggiato dal RC, per certi versi *souple*, perché non vincolante per il Presidente, ma che in qualche modo veniva completato dall'istituto previsto dall'art. 72, comma 1, secondo periodo, del RC – soppresso con la riforma del 30 novembre 2022 e su cui si tornerà più avanti – che consentiva a un capogruppo o dieci deputati di sollecitare un voto dell'Assemblea per una diversa assegnazione di un progetto di legge già assegnato a una Commissione dal Presidente, superando, dunque, persino l'esercizio

³⁵ Cfr. art. 48, comma 1, RS.

³⁶ Cfr. art. 144, comma 1, RC.

³⁷ Cfr. art. 146, comma 1, RC.

³⁸ Si v. i testi – precedenti la riforma del regolamento del 20 dicembre 2017 – degli artt. 49 e 98 RS.

³⁹ Cfr. art. 34 RS.

⁴⁰ Cfr. art. 16, comma 2, RC.

di una sua prerogativa tipica, divenuta (ora) del tutto insindacabile. Un'idea di "confinamento" del potere di assegnazione del Presidente della Camera, però, può ancora ravvisarsi anche *in apicibus*, laddove il RC obbliga il Presidente a «specifica[re] ulteriormente gli ambiti di competenza di ciascun Commissione permanente»⁴¹, quasi a voler perseguire – attraverso la predeterminazione "stretta" degli ambiti di competenza – la fissazione di criteri di assegnazione utili a "contenere" la relativa prerogativa presidenziale⁴². Si tratta di un approccio che, sempre nell'ambito dell'*iter legis*, il RC fa proprio anche sul piano della definizione delle modalità di lavoro delle commissioni permanenti, ad esempio quando dispone che l'assegnazione in sede deliberante (*rectius*: legislativa) fatta dal Presidente debba essere sottoposta all'Assemblea, che eventualmente può opporvisi richiedendo l'assegnazione in sede referente (risultato che si ottiene persino "automaticamente", cioè senza bisogno di votazione, ove la richiesta provenga dal Governo o da un decimo dei componenti della Camera)⁴³. Del pari, tale approccio può individuarsi laddove il RC riserva all'Assemblea l'attivazione dell'esame in sede redigente, di fatto sottraendola al Presidente⁴⁴. Si tratta di previsioni del tutto assenti nel RS che, al contrario, si limita a obbligare il Presidente del Senato esclusivamente a "comunicare" la propria decisione all'Assemblea, la quale, pertanto, non può che limitarsi a prenderne atto⁴⁵, ferma ovviamente l'ipotesi del richiamo in Assemblea *ex art. 72, terzo comma, Cost.*

Ma il più ampio margine di incisività del Presidente del Senato può riscontrarsi anche nella parte in cui il RS, ancorché in presenza di una richiesta unanime della Commissione e dell'assenso del Governo, gli riconosce la mera «facoltà» di trasferire in sede deliberante o redigente un disegno di legge già assegnato, senza che a ciò risulti obbligato⁴⁶. Allo stesso modo può ravvisarsi rispetto alle Commissioni in sede consultiva, quando consente al Presidente di fissare «apprezzate le circostanze» un termine ridotto per l'espressione dei pareri⁴⁷. Vieppiù, tale maggiore capacità di influenzare l'*iter legis* può individuarsi lì dove il RS stabilisce un generale criterio di assegnazione e preferenza per la sede deliberante e redigente, che in qualche modo finisce con l'amplificare il peso politico della decisione del Presidente⁴⁸, che dunque può rivendicare sempre e comunque una prerogativa di assegnazione *piena e insindacabile*. Il tutto nell'assenza

⁴¹ Cfr. art. 22, comma 1-bis, RC.

⁴² Cosa che, in effetti, è avvenuta, posto che gli ambiti di competenza delle commissioni permanenti sono stati specificati dalla circolare del Presidente della Camera del 16 ottobre 1996, n. 3.

⁴³ Oltre alla nota facoltà di "rimessione in Aula" prevista dall'art. 72, terzo comma, Cost., infatti, viene in rilievo direttamente l'art. 92 RC, che contempla la sede deliberante solo per iniziative legislative «che non hanno speciale rilevanza di ordine generale», prevedendo, in ogni caso, che «se vi è opposizione la Camera, sentiti un oratore contro e uno a favore, vota per alzata di mano. Alla votazione non si fa luogo e il progetto è assegnato in sede referente se l'opposizione è fatta dal Governo o da un decimo dei componenti della Camera».

⁴⁴ Cfr. art. 96 RC.

⁴⁵ Si v., in proposito, gli artt. 35 e 36 RS.

⁴⁶ Cfr. art. 37 RS.

⁴⁷ Cfr. artt. 39 e 40 RS.

⁴⁸ Si avrà modo di argomentare meglio tale passaggio nel par. 3.

di obblighi di predeterminazione degli ambiti di competenza o di contestazione come quelli visti sopra in relazione al RC, il ché vale senz'altro ad amplificare portata e intensità delle sue prerogative in relazione al procedimento legislativo inteso in senso ampio.

La breve rassegna fin qui condotta, dunque, dovrebbe servire a dimostrare il carattere riduttivo di una mera sovrapposizione tra le due figure presidenziali, posto che a una (intermittente) identità di prerogative non fa altrettanta eco un'identità di ampiezza e autonomia della loro estrinsecazione. Due figure "gemellari", dunque, ma certamente non omozigote... si tratta però di capire, soprattutto alla luce dei "moti" della forma di governo⁴⁹, se in marcia verso un'artificiosa omologazione, ovvero verso un'ulteriore differenziazione.

3. Tra tentativi di contenimento e di espansione. Qualche recente evoluzione

Si è visto come, anche sul piano del diritto parlamentare, le attribuzioni dei presidenti delle Camere viaggiano su due binari solo parzialmente paralleli. Le ragioni delle differenze e delle diverse evoluzioni dei due regolamenti non possono essere qui approfondite⁵⁰, ma appare comunque utile osservare come le stesse sembrino risiedere principalmente nella diversa interpretazione che, nel tempo, i due rami del Parlamento hanno offerto del proprio regolamento: se la Camera negli ultimi anni ha optato per l'amplificazione ed (eventualmente) la sedimentazione delle prassi⁵¹ e per lasciare il RC sostanzialmente invariato da circa un quarto di secolo⁵² e – nell'attesa della definizione del cd. «secondo binario» – pare risolta a mantenere un simile approccio⁵³, il RS nei soli ultimi otto anni ha vissuto due riforme consistenti (2017 e 2022) e capaci di incidere non poco sul funzionamento e l'organizzazione dell'organo, con un

⁴⁹ Anche in considerazione di quella funzione «integrativa della forma di governo» che viene svolta dai regolamenti parlamentari, cfr. T. MARTINES, *Diritto parlamentare*, Maggioli, 1992, 41

⁵⁰ Sul punto, però, v. almeno M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, 97 ss.; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., 103 ss.; F. VENTURINI, *Per una nuova amministrazione della Camera dei deputati repubblicana: storia della "riforma Cosentino"*, in *Nomos*, n. 3/2022, 1 ss., e bibliografia ivi richiamata.

⁵¹ Cfr. C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, 741 ss., nonché 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, 2013, 146 ss.; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, spec. 50 ss.

⁵² Sulla natura delle modifiche e sulle ragioni che hanno portato all'"ultima" riforma organica del RC nel 1997 v almeno A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati*, in *Quad. cost.* n. 3/1998, 449; G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, 2022, 30 ss. e ulteriore bibliografia ivi richiamata.

⁵³ Come noto, un primo binario di riforma è stato approvato all'inizio della XIX Legislatura, il 30 novembre 2022, e si sostanzia in un mero adeguamento numerico conseguente alla riduzione del numero dei deputati (cui si sono accompagnate altre modifiche del tutto inconfidenti, che si richiameranno a breve nel testo), mentre un più ampio filone di riforma (cd. secondo binario, appunto) è stato inaugurato dalla Giunta per il regolamento il 18 gennaio 2023 e la sua definizione è stata affidata a un "gruppo di lavoro informale". Tale secondo filone, tuttavia, è risultato espressamente rivolto a garantire la "manutenzione" e "razionalizzazione" del lavoro parlamentare, proponendosi di imprimere un'ulteriore accelerazione ai lavori parlamentari, anche attraverso interventi di "aggiornamento" del RC rispetto a prassi ormai consolidate, fermo restando che, in attesa della sua approvazione definitiva, appare preponderante l'obiettivo di contingentamento dei tempi e di accelerazione dei lavori parlamentari stessi (v. nota 90).

approccio senz'altro più “prescrittivo” e meno avvezzo alla mera manutenzione e cristallizzazione della prassi. Un diverso andamento che senz'altro può leggersi come l'eco di una differente sensibilità e approccio alla contingenza politica, ma che vede senz'altro il Senato maggiormente “recettivo” rispetto all'evoluzione delle dinamiche della forma di governo, sia nel senso di assecondarla (2017)⁵⁴, sia nel tentativo di mitigarla almeno parzialmente⁵⁵, da una parte, e continuare ad assecondarla, dall'altra, proprio attraverso le modifiche al regolamento (2022)⁵⁶.

Per riportare l'analisi ai poteri dei presidenti d'Assemblea appare utile muovere proprio da quest'ultime due tendenze, per come registratesi nelle più recenti riforme, anche per verificare – con specifico riferimento al RS – se la lettura del ruolo del Presidente del Senato sia stata più o meno coerente tra le due riforme “organiche” appena richiamate.

La *ratio* della revisione del RS del 2017 è nota⁵⁷. Essa in qualche modo si proponeva di recuperare, per via regolamentare, quanto non conseguito sul piano delle riforme istituzionali in ragione della mancata approvazione del *referendum* costituzionale del 2016⁵⁸, soprattutto in relazione alla necessità di “accelerare” i tempi del procedimento legislativo⁵⁹. In questa prospettiva si è inserita la riduzione della “discussione” a “illustrazione”⁶⁰, il dimezzamento – e talvolta riduzione a un terzo⁶¹ – dei tempi riservati al dibattito parlamentare, l'accennata “espulsione” del CNEL dal RS⁶², i tentativi di uniformazione del regolamento al RC⁶³ e il trasferimento del riconoscimento di numerose facoltà di intervento sui lavori da “ciascun senatore” a “un rappresentante per ciascun gruppo”⁶⁴, che – insieme al divieto di costituzione di gruppi

⁵⁴ Per un approfondimento v. G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni*, cit., 222 ss.

⁵⁵ Si v. in particolare i nuovi artt. 40 e 47 RS, volti, rispettivamente, a superare l'uso distorto della relazione tecnica e la limitazione dell'istruttoria delle singole commissioni.

⁵⁶ Sul punto sia consentito rinviare a A. PIACENTINI VERNATA, *Il “seguito” della riduzione del numero dei parlamentari. La riforma dei regolamenti delle Camere*, in G. Azzariti (a cura di), *Costituzione e realtà sociale in mutamento*, Napoli, 2024, 119 ss.

⁵⁷ Si v., in proposito, quanto affermato nella Giunta il regolamento del Senato, nel corso della seduta dell'11 luglio 2017, dove il Presidente del Senato conferma le posizioni sostenute pubblicamente appena un mese prima, durante il convegno “Quali limitate riforme dei regolamenti sono ancora possibili in questa legislatura”, del 22 giugno 2017, tenutosi proprio a Palazzo Giustiniani.

⁵⁸ Alla Camera, diversamente, solo il 29 giugno 2017 si registrò un timido tentativo di riprendere il percorso di riforma del regolamento avviato il 30 gennaio 2014 – e interrotto proprio in attesa dell'esito del *referendum* costituzionale del 2016 – ma senza alcun seguito.

⁵⁹ Come si ricava, oltre che dal semplice esame delle modifiche apportate, dalle stesse ragioni che ne hanno animato l'avvio dell'*iter* di approvazione, v. in particolare Giunta per il regolamento del Senato, seduta dell'11 luglio 2017.

⁶⁰ V. le modifiche apportate all'art. 100, comma 9, RS.

⁶¹ Cfr. art. 99, comma 3, RS, come modificato nel 2017.

⁶² Si v. gli (abrogati) artt. 49 e 98 RS.

⁶³ Sul punto v., in particolare, i rilievi di T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo Stato*, n. 10/2018, 405 ss.

⁶⁴ A mero titolo d'esempio, basti pensare alle modifiche apportate agli artt. 93 e 96 RS. Ad ogni modo, un inquadramento di tale tendenza era stato offerto già prima della riforma del 2017, v. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, 109 ss.

“politicamente nuovi” in corso di legislatura⁶⁵, alle ipotesi di decadenza dal Consiglio di presidenza e ai nuovi requisiti di costituzione dei gruppi – testimonia un’impostazione ormai forse più leaderistica che semplicemente “gruppo-centrica”⁶⁶.

Tali modifiche ambivano soprattutto ad accrescere la capacità dell’organo della rappresentanza politica di rispondere «con efficienza e tempestività alle sempre più numerose sollecitazioni che provengono dalla società civile, *così come dalle forze politiche*» e per «adeguare *alle mutate esigenze* le disposizioni che hanno dimostrato invece di non saper garantire appieno un giusto contemperamento tra il principio cardine della discussione parlamentare e la necessità di tempi certi di esame» (corsivi aggiunti)⁶⁷. Un’accelerazione impressa nel solco di quello che viene avvertito espressamente come un corollario del passaggio dalla “centralità del Parlamento” alle preminenti ragioni della “democrazia decidente” e della necessità di dedicare maggiore attenzione al «ruolo maggiormente propulsivo dell’Esecutivo nella determinazione dell’indirizzo politico, *anche e soprattutto nell’esercizio del potere legislativo*», nonché di «aggiornare e coordinare numerose disposizioni regolamentari che mostrano *un evidente disallineamento rispetto ai rilevanti mutamenti verificatisi nel corso degli anni sul piano normativo e costituzionale*» (corsivi aggiunti)⁶⁸. Si tratta di obiettivi che sollecitano senz’altro un’analisi a sé, soprattutto per verificare la coerenza degli stessi rispetto all’uso, sempre più strumentale e fazioso, che l’Esecutivo fa della contingenza sul piano della produzione legislativa⁶⁹, ma ciò che qui interessa richiamare – una volta illustrato il panorama istituzionale di riferimento – sono quattro modifiche che attengono direttamente alle prerogative del Presidente del Senato, utili anche a evidenziare, più in generale, talune recenti tendenze che si registrano sul piano dell’interpretazione del ruolo del presidente d’Assemblea.

⁶⁵ V. l’art. 14 RS come modificato nel 2017, ma v. anche le modifiche apportate al medesimo articolo nel 2022 e, in particolare, l’ipotesi di “deroga” prevista dal vigente comma 5. Com’è stato giustamente sottolineato, tuttavia, «le prevalenti esigenze della politica poss[on]o portare ad interpretazioni estensive e derogatorie» della disciplina regolamentare, circostanza dimostrata tanto dall’esperienza della XVIII Legislatura che da quella della legislatura in corso, cfr. S. CURRERI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici*, in *Riv. trim. di sc. dell’amm.*, n. 1/2022, 1 ss.

⁶⁶ In una sorta di “evoluzione” dell’impianto stabilito negli anni Novanta (E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, 133 ss. e spec. 169), in qualche modo completato (per le ragioni che si vedranno *infra*) dalla riforma del 2022.

⁶⁷ Cfr. Giunta per il regolamento del Senato, Proposta di modificazione del Regolamento, Doc II, n. 38, 2

⁶⁸ Ivi, 3.

⁶⁹ Sul tema, invero sconfinato, v. almeno L. PALADIN, *Art. 77*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, II, Bologna, 1979, 46 ss.; A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, II, Padova, 2006, 1508 ss.; G. PITRUZZELLA, *Decreto-legge e forma di governo*, in A. Simoncini (a cura di), *L’emergenza infinita. La decretazione d’urgenza in Italia*, Macerata, 2006, 63 ss.; A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d’urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, ivi, 41 ss.; v. G. AZZARITI, *Tra crisi economica e scambio politico. La fretta e la furia di una riforma della Costituzione*, in M. Siclari (a cura di), *L’istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, Roma, 2013, 93 ss.; E. LONGO, *Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Torino, 2017, *passim*.

La prima attiene a quella prerogativa insindacabile del Presidente, che è l'assegnazione dei disegni di legge alle commissioni e la decisione circa il procedimento da seguire. Con quello che potremmo definire un ribaltamento semantico dell'art. 72 Cost., infatti, il comma 1-*bis* dell'articolo 34 RS – introdotto nel 2017 – dispone che i «disegni di legge sono di regola assegnati in sede deliberante [...] o in sede redigente», con il chiaro intento di assicurare una sorta di “attivazione ordinaria” dei procedimenti accelerati (*sic*), al fine di imprimere un'accelerazione ai tempi dell'*iter legis* coerente con le finalità sopra richiamate⁷⁰. Se però questa era la *ratio* del riformatore, l'effetto che si è avuto è per certi versi paradossale. L'introduzione di una sorta di presunzione di assegnazione “automatica” al procedimento abbreviato, infatti, da un lato finisce inevitabilmente per circoscrivere *politicamente* la discrezionalità del Presidente in ordine alla decisione sul metodo di lavoro della commissione – perché in qualche modo lo obbliga a una specifica assunzione di responsabilità rispetto a un'assegnazione diversa da quella prevista «di regola» dal RS – ma, dall'altro, proprio per tale ragione e per effetto di tale tentativo di “perimetrazione”, si ha un'amplificazione del peso politico di un'eventuale decisione del Presidente⁷¹ che voglia superare tale presunzione e “recuperare” la sede referente (cd. “*repêchage*”⁷²), tanto più se tale decisione viene assunta sulla base di un accordo con il Governo, magari per il peso politico⁷³, anche solo per rallentare l'*iter* di esame. Detto ciò, proprio la sovraesposizione politica (sia pure “interna”) derivante da una simile decisione sembra sufficiente a condizionare non poco l'esercizio delle prerogative di assegnazione del Presidente, anche se deve rilevarsi come, almeno sul piano dell'individuazione della commissione competente, le sue – incontestabili⁷⁴ – valutazioni in materia non di rado lascino già emergere non pochi dubbi circa il carattere *politico* delle stesse⁷⁵.

⁷⁰ Finalità che si riscontrano agevolmente anche in riferimento al citato “secondo binario”, soprattutto guardando alle proposte di modifica avanzate in sede di Giunta per il Regolamento della Camera, nella seduta del 24 gennaio 2024 e in quella del 10 aprile dello stesso anno.

⁷¹ In generale, in riferimento a tali prerogative, L. CIAURRO, *Il ruolo del Presidente di Assemblea nella programmazione dei lavori, tra la realizzazione del programma di governo e diritti delle minoranze*, in E. Rossi (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, III, Pisa, 2009, 43 ss., fa riferimento, non a caso, a una vera e propria sovraesposizione politica del Presidente d'Assemblea.

⁷² Riprendendo le parole di Daniele Piccione, in relazione a tale istituto.

⁷³ Nel corso della seduta della Giunta per il regolamento del Senato dell'11 luglio 2017, proprio in relazione a tale istituto, il Presidente del Senato si limitava a sottolineare l'opportunità di riservare alla sede referente i «disegni di legge di particolare rilievo», lasciando alle “procedimenti decentrati” tutti gli altri.

⁷⁴ Diversamente alla Camera, come si è visto nel par. 2, per effetto delle modifiche approvate nel solco del “primo binario” di riforma del regolamento e a partire dal 1° gennaio 2023 si è abrogata la previsione che consentiva all'Assemblea di contestare l'assegnazione effettuata dal Presidente. Nondimeno, a differenza del RS, il RC (con gli artt. 16, comma 2, 72, comma 4 e 93 comma 4) prevede ancora la possibilità che il Presidente della Camera *possa* deferire – nella prassi, anche su istanza informale di un gruppo – l'eventuale «questione di competenza, insorta fra due o più Commissioni» alla Giunta per il regolamento. Al Senato, infatti, la possibilità di attivare automaticamente la Giunta per il regolamento riguarda le «questioni di interpretazione del Regolamento» (cfr. art. 18, comma 3-*bis*, RS): locuzione in cui appare difficile sussumere eventuali contestazioni in ordine all'assegnazione di un disegno di legge.

⁷⁵ Il riferimento è a quelle assegnazioni che in qualche modo sembrano suggerire un qualche “uso strumentale” – da parte dei Presidenti di Assemblea – della eterogeneità di contenuti di alcuni disegni di legge soprattutto per ricorrere all'esame congiunto o per bypassare *in toto* l'assegnazione a una specifica commissione da più parti ritenuta “sede naturale del provvedimento” – magari sulla base di valutazioni squisitamente politiche e interne alla maggioranza – con l'obiettivo

Il condizionamento che ne deriva per l'esercizio delle prerogative del Presidente, tuttavia, più che un vero e proprio tentativo di delimitazione rappresenta senz'altro una sorta di "controindicazione" o "effetto collaterale" derivante dal perseguimento dell'obiettivo principale e, cioè, l'accelerazione dell'*iter legis*. Un effetto simile si è verificato anche durante la riforma del RS del 2022 – approvata «a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari», ma non limitata a tale finalità – in relazione all'obiettivo di adottare «misure atte a disincentivare i fenomeni di "transfughismo" parlamentare»⁷⁶. La finalità risultava talmente avvertita dalle forze politiche⁷⁷ dal portarle a ipotizzare l'applicazione di quel meccanismo "deterrente" di decadenza dalla carica – esteso proprio con l'ultima riforma a tutti i membri del Consiglio di Presidenza in caso passaggio a diverso gruppo parlamentare⁷⁸ – anche al Presidente del Senato⁷⁹. Nonostante l'estensione di un simile generalizzato meccanismo sanzionatorio "anti-transfughismo", da attuare in termine di decadenza, sia stato esteso anche ai Presidenti delle Commissioni permanenti e delle Giunte⁸⁰, in sede di Giunta per il regolamento si ritenne infine opportuno prevedere – dopo qualche incertezza interpretativa⁸¹ – un'espressa⁸² esclusione dell'applicazione del meccanismo in parola alla seconda carica dello Stato⁸³. È chiaro che, anche in questo

di diluire o scongiurare l'affidamento (anche solo esclusivo) di un determinato disegno di legge a una specifica commissione (per citare il caso più eclatante di quella che potremmo definire "la saga dei decreti PNRR": v. il decreto-legge "PNRR" n. 77 del 2021, alla Camera assegnato all'esame congiunto delle commissioni prima e ottava, mentre al Senato assegnato alla sola prima commissione; il decreto-legge "PNRR 2" n. 36 del 2022, alla Camera assegnato alle commissioni quinta e nona, mentre al Senato assegnato alle commissioni prima e settima; il decreto-legge "PNRR 3" n. 13 del 2023, alla Camera assegnato all'esame congiunto della prima e quinta commissione, mentre al Senato assegnato esclusivamente alla quinta commissione. Soprattutto in quest'ultimo caso, infatti, l'assegnazione desta qualche perplessità, tanto più perché il provvedimento conteneva una consistente revisione della *governance* del PNRR e numerose modifiche legislative riferite ad ambiti di materie tradizionalmente afferenti la prima commissione (in particolare in tema di A.), ma anche perché la parte "più corposa" del provvedimento riguardava tematiche chiaramente ambientali ed energetiche.

⁷⁶ V. la seduta del 21 dicembre 2021 della Giunta per il regolamento del Senato, anche se le medesime finalità avevano animato anche il tentativo di riavvio del percorso di riforma del RC (v. la seduta del 29 giugno 2017 della Giunta per il regolamento della Camera)

⁷⁷ In particolare, ma non solo, da quelle che nel corso della XVIII legislatura più avevano patito il fenomeno del transfughismo e che avevano vissuto due profonde "scissioni" interne, cioè il Partito democratico, con Italia Viva, e il M5S, con Impegno civico.

⁷⁸ L'unica novità introdotta su questo piano, in realtà, riguarda l'estensione del meccanismo di decadenza "anti-transfughismo" anche ai questori, precedentemente lasciati al riparo dall'ipotesi di decadenza nel caso di mutamento del gruppo di appartenenza.

⁷⁹ V. Giunta per il regolamento del Senato, sedute del 3 novembre 2021 e del 13 luglio 2022.

⁸⁰ Oltre che ai vice presidenti e ai segretari delle Commissioni e delle Giunte, che, insieme ai rispettivi presidenti, ne costituiscono l'Ufficio di presidenza, ferma l'inapplicabilità del meccanismo al Presidente del Senato.

⁸¹ Cfr. Giunta per il regolamento del Senato, seduta del 13 luglio 2022.

⁸² Il riferimento è al comma 3-*bis* dell'art. 27, da leggersi congiuntamente all'art. 13, comma 1-*bis*, ultimo periodo, RS.

⁸³ Come si avrà modo di sottolineare nel testo, si noti che le ipotesi di "decadenza sanzionatoria" appena descritte non si verificano quando il senatore sia stato espulso, ovvero il gruppo si sia fuso con altro gruppo o si sia sciolto. Tale esclusione, con ogni probabilità è rivolta a non pregiudicare oltremodo la posizione dei senatori che – proprio in ragione del meccanismo di decadenza descritto – potevano diventare destinatari di espulsioni anche del tutto arbitrarie, con effetti evidenti sulla libertà del mandato. Ad onor del vero, tuttavia, va osservato come detta esclusione, almeno inizialmente, non fosse stata contemplata dalla Giunta, nella cui sede, al contrario, si proponeva di trattare allo stesso modo le varie cause di cessazione di appartenenza al gruppo. Proprio per questa ragione (e per quelle di cui si darà subito

caso, se il Senato avesse adottato un diverso avviso il “condizionamento” dell’autonomia del Presidente sarebbe stato tanto concreto quanto collaterale: esso, infatti, si sarebbe potuto imputare a una generale volontà di deterrenza (e forse anche controllo) sulla carica conquistata dal singolo gruppo parlamentare interessato e non, invece, a una diretta volontà di delimitare la sfera di autonomia e attribuzioni del Presidente d’Assemblea in quanto tale. Eppure, anche qui può osservarsi come quest’ultimo risultato venga conseguito “indirettamente” sotto altro versante. L’applicazione del suddetto meccanismo di decadenza a tutti gli organi di vertice del Senato, infatti, si riverbera inesorabilmente sul – già richiamato – potere di nomina del Presidente del Senato dei componenti delle Giunte. L’obiettivo di contrastare il transfughismo, infatti, non solo finisce per depotenziare quei presidi di terzietà che dovrebbero tradizionalmente caratterizzare tali organi in ragione delle loro funzioni di garanzia, ma arriva anche a incidere sull’autonomia di scelta e di valutazione del Presidente, sia perché si prevede – appunto – che il senatore da lui nominato per una delle Giunte decada automaticamente laddove decidesse di cambiare gruppo di appartenenza, sia perché viene espressamente abrogata la disposizione che, in relazione alla Giunta delle elezioni e delle immunità, precludeva la possibilità di rifiutare la nomina del Presidente o di rassegnare le dimissioni⁸⁴. Un’ulteriore condizionamento, insomma, che peraltro denuncia anche una sorta di evoluzione della volontà di assicurare l’irregimentamento e il controllo dei senatori da parte dei gruppi, perché accompagna gli strumenti di deterrenza (anche economica)⁸⁵ volti a “punire” il senatore transfugo *ex post*, con uno specifico potere di “rimozione”, *ex ante*, del senatore eventualmente non allineato agli indirizzi del Gruppo stesso: mentre, infatti, la decadenza dal Consiglio di presidenza⁸⁶, dall’Ufficio di presidenza delle commissioni e da «tutti gli organi collegiali del Senato» non presieduti dal Presidente del Senato stesso⁸⁷ è esclusa nel caso di espulsione dal Gruppo di appartenenza, un’analogha previsione manca del tutto proprio in riferimento ai componenti delle Giunte, che quindi ben possono

conto, nel testo) appare fortemente problematica la mancata esclusione dell’applicabilità del meccanismo in parola – oltre che per il Presidente del Senato – anche per i componenti delle Giunte, che invece vanno incontro a decadenza anche in caso di espulsione, ovvero scioglimento o fusione del gruppo di appartenenza.

⁸⁴ Prima della riforma del 2022, infatti, il Regolamento del Senato, all’art. 19 e in relazione alla Giunta delle elezioni e delle immunità, prevedeva quanto segue: i «Senatori nominati dal Presidente del Senato a comporre la Giunta non possono rifiutare la nomina, né dare le dimissioni», previsione rimasta inalterata, invece, nel RC, al comma 3 dell’art. 17.

⁸⁵ Si v., in proposito, l’art. 7 delle disposizioni finali del RS, quando prevede che «[a] fine di disincentivare i trasferimenti ad altro Gruppo parlamentare [...] il Consiglio di Presidenza stabilisce la riduzione del cinquanta per cento del contributo proporzionale [...] nei confronti del Gruppo del quale il Senatore cessa di far parte, attribuendo il trenta per cento del contributo proporzionale iniziale al Gruppo di destinazione». Una misura che, nelle ipotesi iniziali, prevedeva addirittura l’azzeramento del predetto contributo proporzionale e che si dimostra tutt’altro che “neutra”, posto che trasforma il passaggio del senatore ad altro gruppo in un vero e proprio “onere” finanziario per il nuovo gruppo e in una sorta di “premieria” per il precedente. Per effetto della disciplina richiamata, infatti, il gruppo “di uscita” conserva comunque il 50 per cento del contributo finanziario inizialmente previsto per il senatore fuoriuscito, nonostante lo stesso non rappresenti più un “onore” sul piano della gestione dei lavori parlamentari (in termini di uffici, personale, iniziative ecc.).

⁸⁶ V., ancora, l’art. 13 RS.

⁸⁷ V. sempre l’art. 27, commi 3-*bis* e 3-*ter*, RS.

diventare oggetto di ordini, indirizzi e pressioni (financo rivolte a sollecitarne le dimissioni, magari sotto la minaccia dell'espulsione), con l'effetto di snaturare del tutto la natura e le caratteristiche di organi in realtà fondamentali per il funzionamento e la tutela dell'autonomia dei parlamentari e dell'organo⁸⁸.

Tanto le revisioni approvate, quanto quelle ipotizzate, pertanto, sembrano far emergere due approcci normativi sostanzialmente diversi dei due rami del Parlamento: uno "tendenzialmente delimitativo" della figura del Presidente rispetto alle dinamiche della maggioranza (Senato) e l'altro – per quanto osservabile finora, alla luce dell'unica modifica che lo riguardi approvata⁸⁹ e di quelle ipotizzate⁹⁰ – per certi versi "espansivo" (Camera).

Il rilievo, che qui ci si limita a proporre in chiave problematica, appare in qualche modo obbligato anche solo alla luce dell'assenza di modifiche del RC di tenore analogo a quelli appena descritte. Non solo. Esso risulta per certi versi avvalorato dalle stesse modifiche approvate dalla Camera il 30 novembre 2022, nel solco del cd. "primo binario". Ci si riferisce, in particolare, alla richiamata soppressione di quella disposizione che consentiva a un capogruppo o a dieci deputati di proporre una diversa assegnazione di un progetto di legge già assegnato dal Presidente della Camera, da cui derivava la possibilità per l'Assemblea di deliberare sul punto⁹¹. Un istituto, invero, nella prassi più recente poco utilizzato e per certi versi ritenuto "desueto"⁹², ma che valeva senz'altro a fornire all'Assemblea un potente strumento per arginare le prerogative del Presidente della Camera. Va osservato, però, come il suo venire meno si riveli comunque coerente rispetto all'interpretazione che il RC offre del Presidente d'Assemblea quale "*dominus* dei lavori parlamentari"⁹³, soprattutto per quanto concerne la definizione del calendario dei lavori. La disciplina che regola la definizione di quest'ultimo, infatti, si differenzia rispetto a quella del Senato proprio perché nel RS vi è un meccanismo di coinvolgimento dell'Assemblea (peraltro parimenti caduto in desuetudine, almeno nella legislatura in corso) per certi versi analogo rispetto a quello appena richiamato e recentemente soppresso dalla Camera in materia di assegnazione delle proposte di legge. Come si è visto, infatti, alla Camera la definizione del programma e del calendario dei lavori è demandata al consenso espresso nella Conferenza dei capigruppo dai gruppi che rappresentino almeno i tre quarti

⁸⁸ Cfr. art 18, comma 1, nonché art. 19, comma 1, RS, ma sul tema, che investe direttamente la questione del "mandato imperativo di partito" si tornerà più ampiamente nel par. 4.

⁸⁹ Si v., ad esempio, l'abrogazione del secondo periodo del comma 1, tanto dell'art. 72 che dell'art. 96-*bis* RC e già richiamata *supra*.

⁹⁰ Anche nelle proposte avanzate dalla Giunta per il regolamento della Camera il 24 gennaio 2024 e, da ultimo, il 24 settembre 2024, infatti, emerge chiaramente il carattere preponderante di garantire l'accelerazione dei lavori parlamentari (v., per quanto concerne il Presidente, le modifiche proposte agli artt. 88 e 118 e, più generale, quelle di cui agli artt. 24, 39, 47, 49, 83, 85, 88, 112 118; cfr. Camera dei deputati, Proposta di modificazione al Regolamento, Doc. II, n. 9).

⁹¹ Il riferimento è sempre alle modifiche apportate agli artt. 72 e 96-*bis* RC.

⁹² In questo modo, infatti, la relazione alla proposta di modificazione al regolamento, Doc. II, n. 5, Camera dei deputati, giustifica, forse un po' troppo sbrigativamente, la soppressione dell'istituto.

⁹³ Anche per espressa attribuzione regolamentare (cfr. art. 8 RC).

dei componenti dell'Assemblea e, qualora detto consenso non venisse raggiunto, la decisione è rimessa ad un'autonoma decisione del Presidente della Camera. Diversamente, al Senato il regolamento impone l'unanimità dei gruppi in sede di Conferenza dei capigruppo e, in caso contrario, la rimessione della definizione del calendario alle deliberazioni dell'Assemblea⁹⁴. Quest'ultima previsione, che dunque riconosce ai Gruppi la possibilità di bypassare eventuali “fughe in avanti” del Presidente, ha resistito a ben due riforme del RS, mentre, come si è appena visto, l'idea di assicurare una sorta di “appello dell'Assemblea” – sia pure riferito all'assegnazione delle proposte di legge alle commissioni – è stato prontamente soppresso dalla Camera, nonostante l'istituto fosse del tutto inconferente rispetto alla finalità espressamente perseguita dalla Giunta per il regolamento in relazione al “primo binario, ossia quella di adeguare il RC alla riduzione del numero dei parlamentari.

L'opportunità di considerare separatamente le linee di tendenza e di evoluzione dei due Presidenti d'Assemblea, tuttavia, si conferma anche sotto un ulteriore versante.

Vi sono infatti altre novità, approvate nel 2017 per il RS, che sembrano testimoniare una qualche volontà di delimitare il raggio d'azione del Presidente del Senato nell'esercizio di talune prerogative a lui riservate. È forse anche in questa prospettiva che potrebbero leggersi il comma 3-*bis* dell'art. 18 RS, laddove prevede che «[q]uando uno o più 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». Insieme al condizionamento del potere di assegnazione nel *quomodo*, dunque, si è realizzato, per queste vie, un profondo ridimensionamento dell'altra prerogativa – tradizionalmente esclusiva – del Presidente d'Assemblea in materia di interpretazione del Regolamento. Se quest'ultimo, prima, valutava in piena autonomia le questioni di carattere interpretativo da rimettere alla Giunta per il Regolamento, ora, per effetto delle modifiche del 2017 egli si trova in qualche modo assoggettato a una sorta di “diritto di istanza”, capace di condizionarne non poco l'autonomia⁹⁵.

Può essere utile citare rapidamente un caso recente per evidenziare la portata e l'incisività della modifica: la questione del cambio di denominazione del Gruppo “Azione - Italia Viva - Renew Europe” nel corso della XIX Legislatura⁹⁶. I termini della questione possono riassumersi così: il predetto Gruppo parlamentare, costituito a inizio legislatura come promanazione del partito del cd. Terzo polo (presentatosi alle elezioni politiche del 2022 con un unico contrassegno, comprensivo all'interno dei cd. Simboli “bonsai” dei due partiti di riferimento), a ottobre 2023 trasmette al Presidente del Senato – per

⁹⁴ V., rispettivamente, gli artt. 23 (relativo al programma dei lavori) e 24 (relativo al calendario dei lavori) RC e gli artt. 53 e 55 RS.

⁹⁵ Sul tema, per un approfondimento, v. le considerazioni di L. BARTOLUCCI, *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d'interpretazione del diritto parlamentare*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 11/2015.

⁹⁶ Sulla quale v. anche l'analisi approfondita di L. BARTOLUCCI, N. LUPO, *L'effetto sui gruppi di Camera e Senato della rottura tra Azione e Italia Viva, tra asimmetrie (regolamentari) e simmetrie nella prassi applicativa*, in *Oss. sulle fonti*, n. 3/2023, 162 ss.



mezzo del presidente del gruppo – la richiesta di variazione della denominazione (sostanzialmente espungendo la parola “Azione” e, dunque, ogni riferimento a quel partito), a seguito di specifica deliberazione dell’assemblea del gruppo interessato. I senatori afferenti al partito “escluso” dal cambio di denominazione contestano al Presidente del Senato la richiesta, adducendo questioni di legittimità sul piano del *quorum* deliberativo dell’assemblea interna del gruppo stesso⁹⁷. Il Presidente del Senato decide – autonomamente – di investire della questione la Giunta per il regolamento, poiché la risoluzione della questione viene ritenuta evidentemente «destinat[a] a costituire un precedente di estrema rilevanza, in grado di influire sul valore e sugli effetti delle comunicazione»⁹⁸ dei capigruppo e, di riflesso, sulle deliberazioni *interne* dei gruppi parlamentari stessi. Nonostante il tema della sindacabilità degli atti interni dei singoli gruppi da parte del Presidente d’Assemblea appaia di sicuro interesse⁹⁹, ciò che qui si vuole sottolineare è l’orientamento emerso nelle sedute della Giunta per il regolamento del 31 ottobre e del 7 e 8 novembre 2023. L’analisi dei resoconti, infatti, fa emergere come la proposta del Presidente del Senato di risolvere la questione attraverso un’attenta mediazione politica sia accompagnata da un – più o meno – velato richiamo, da parte degli altri gruppi parlamentari, alla possibilità di contestare l’eventuale autorizzazione al cambio di denominazione (in assenza di accordo, dunque) sollevando una specifica questione interpretativa volta a sollecitare l’applicazione rigorosa dell’articolo 14 del RS, da cui sarebbe potuta derivare finanche la collocazione di quota parte dei senatori del gruppo in questione fra i “non

⁹⁷ Il motivo del contendere, in estrema sintesi, atteneva al tipo di arrotondamento numerico da applicare ai fini del computo del *quorum* deliberativo (pari a due terzi) che il regolamento interno del gruppo interessato richiedeva per determinate deliberazioni, ma sul piano sistematico riguardava il ben più ampio tema del principio di autoregolamentazione dei gruppi e della natura giuridica dei gruppi stessi, spostando dunque la controversia sulla delicata questione del “chi” fosse legittimato a definire quale fosse il metodo di arrotondamento da applicare, se l’assemblea del gruppo stesso – secondo gli orientamenti espressi in talune pronunce di legittimità e costituzionalità (Cass. S.U. civili, ordd. n. 3335 del 19 febbraio 2004; sent. n. 27396 del 29 dicembre 2014; ord. n. 6458 del 6 marzo 2020; Corte cost. sent. n. 61 del 2022) – ovvero un soggetto terzo (*i.e.* il Presidente del Senato), sulla base di quanto affermato, in via generale, dal parere del Consiglio di Stato, Sez. I, n. 1395 del 2020, relativo, tuttavia, a soggetti e tipologia di deliberazioni di tutt’altra natura.

⁹⁸ Cfr. Giunta per il regolamento del Senato, seduta del 31 ottobre 2023.

⁹⁹ Pur non potendo approfondire il tema in questa sede, preme sottolineare come il riconoscimento di un simile sindacato comporterebbe una significativa compressione del grado di autonomia dei gruppi parlamentari (circostanza tanto più grave se si considera quella che vocazione maggioritaria dei due Presidenti d’Assemblea che appare ormai consolidata nei fatti), finendo col riverberarsi inevitabilmente anche sulla loro natura giuridica.

iscritti”¹⁰⁰, ovvero la mera cessazione automatica di quest’ultimo¹⁰¹. Il mero “avvertimento” degli altri gruppi circa la possibilità di attivare il comma 3-*bis* dell’art. 18 RS, in altre parole, almeno in quel caso sembra essersi rivelato fondamentale nell’accompagnare l’attività di mediazione del Presidente del Senato che, allo stesso modo, ben lungi dal muoversi “autoritativamente”, pare essersi preoccupato – forse anche per scongiurare un simile scenario – sin dall’inizio di condividere con la Giunta per il regolamento ogni sviluppo della vicenda, proprio per cercare un qualche consenso degli altri gruppi, utile a permettere la risoluzione *politica* della questione e a mettere al riparo la stessa da eventuali contestazioni sul piano regolamentare¹⁰². Un “diritto d’istanza” performativo, insomma, che nella vicenda descritta ha dimostrato tutta la propria incisività.

Quanto osservato finora, ad ogni modo, sembra confermare come una lettura univoca delle riforme del 2017 e del 2022 rispetto alla figura del Presidente d’Assemblea appaia tutt’altro che agevole. Gli stessi condizionamenti diretti e indiretti sopra richiamati, infatti, se guardati da altro angolo di visuale e alla luce di *altre* modifiche regolamentari sembrano denunciare un vero e proprio strabismo del “senso” delle revisioni regolamentari rispetto all’organo di vertice del Senato, complicando notevolmente l’individuazione di quel “filo rosso” che – se c’è – si pone alla base delle stesse.

¹⁰⁰ Sul punto, infatti, è bene ricordare come il nuovo comma 1 dell’art. 14 RS disponga che il senatore dimesso o espulso dal gruppo di appartenenza sia considerato “non iscritto” se non aderisce entro tre giorni ad altro gruppo «già costituito, ad eccezione del Gruppo misto, previa autorizzazione del Presidente del Gruppo stesso», salvo non venga autorizzato da un presidente di una componente del Gruppo misto ad aderire alla stessa (ma soprattutto v. nota successiva). Per un approfondimento si rinvia a E. RINALDI, *La “solitudine” del singolo parlamentare tra conflitti di attribuzione e (in)capacità emendativa*, in G. Azzariti (a cura di), *Costituzione e realtà sociale in mutamento*, Napoli, 2024, spec. 159 ss. e, sia consentito, a A. PIACENTINI VERNATA, *Il “seguito” della riduzione del numero dei parlamentari: la riforma dei regolamenti delle Camere*, ivi, 127 ss. e alle considerazioni svolte già in A. VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, 164 ss.

¹⁰¹ Il secondo periodo del comma 4 dell’art. 14, infatti, dispone che «in caso di aggregazione di più partiti o movimenti politici, per ciascun contrassegno presentato, anche contenente più di un simbolo, possono essere costituiti un solo Gruppo o una sola componente politica in seno al Gruppo misto». Da qui la risoluzione della controversia *de qua* in termini di “coalizione”, ritenendo, cioè, il contrassegno contenente i simboli dei due partiti interessati come tale, al fine di applicare il terzo periodo del predetto comma, ove si dispone che «[o]ve più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, essi possono costituire un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici, ovvero uno o più Gruppi autonomi, composti da almeno sei Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che abbiano presentato il proprio contrassegno in coalizione alle ultime elezioni del Senato». Nondimeno, appare evidente come l’applicazione del citato secondo periodo avrebbe comportato, alternativamente, o il mantenimento e la continuità del Gruppo (ipotizzabile solo per i sette senatori di Italia Viva, visto il requisito numerico minimo per la permanenza del Gruppo previsto dal RS, pari a sei senatori), o la costituzione di una componente (di Azione) nel Gruppo misto, lasciando, in entrambi i casi, i senatori dell’altro partito in una sorta di “limbo regolamentare” dagli esiti tutt’altro che predeterminabili.

¹⁰² Una soluzione chiaramente politica, anche alla luce dei “correttivi economici” predisposti e già ipotizzati dal Presidente del Senato nella seduta del 7 novembre 2023 della Giunta per il regolamento, su cui v. le considerazioni di L. BARTOLUCCI, N. LUPO, *L’effetto sui gruppi di Camera e Senato della rottura tra Azione e Italia Viva, tra asimmetrie (regolamentari) e simmetrie nella prassi applicativa*, cit., 177 ss.

Sempre nel 2017, infatti, sono stati introdotti due principi che ne amplificano senz'altro prerogative e ragione d'azione rispetto all'*iter legis*¹⁰³. Il primo attiene all'obbligo di sottoporre preventivamente alla presidenza l'eventuale testo sul quale il Governo intende porre la questione di fiducia. È evidente che tale previsione collochi il Presidente del Senato in una posizione strategicamente privilegiata rispetto a tutti i soggetti coinvolti nel procedimento legislativo, conquistando un'ulteriore incisività anche con riguardo agli accordi che il maxiemendamento racchiude, soprattutto se si considera l'inappellabilità delle sue determinazioni in materia di inammissibilità e improponibilità. La novità non solo stenta a dimostrarsi coerente rispetto alle finalità complessive che giustificavano la riforma del regolamento e sopra richiamate – *i.e.* l'accelerazione dei procedimenti legislativi – ma appare quasi estemporanea, rivolta, com'è, a rafforzare l'incisività e il controllo del Presidente sul procedimento *persino* nei confronti del Governo.

Ma un rafforzamento simile si è avuto anche con riguardo alla modifica del comma 3 dell'art. 100 RS. Fino alla riforma del 2017, infatti, il RS prevedeva un meccanismo che finiva col garantire ai senatori che il termine per gli emendamenti in Assemblea fosse di almeno ventiquattro ore precedente rispetto all'esame degli articoli cui gli stessi si riferivano. Con la riforma, invece, si è previsto che tale termine venisse «stabilito dalla Presidenza stessa o dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari».

L'effetto è stato dirompente. Anzitutto perché l'incertezza ingenerata da quella «o» disgiuntiva ha fatto sì che, nella prassi, il termine per gli emendamenti venga stabilito insindacabilmente e autonomamente dal Presidente d'Assemblea. In secondo luogo, perché con la riforma del RS del 2022 si è introdotto anche al Senato il cd. “testo-A”, ossia la presentazione in Assemblea di un testo integrale del provvedimento esaminato dalla commissione, comprensivo delle modifiche ivi apportate. Tale novità della XIX Legislatura, insieme a quella del 2017 appena richiamata, ha finito per dare corso a quella che – a parere di chi scrive – rappresenta una prassi estremamente distorsiva del procedimento legislativo e lesiva delle prerogative dei singoli parlamentari¹⁰⁴. Risulta pressoché costante, infatti, che una volta fissato il termine

¹⁰³ In una prospettiva del tutto coerente con l'impostazione “presidente-centrica” del RS, su cui v. già si soffermava, sia pure in riferimento ad altro contesto regolamentare, A. SCIORTINO, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., 72 ss.

¹⁰⁴ Sul punto, scontato il richiamo dell'ord. (sopra richiamata) n. 17 del 2019 della Corte costituzionale, su cui v. A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, 8 ss.; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *ivi*, 15 ss.; AA.VV., *Il riconoscimento della legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2019; G. BUONOMO, M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum di Quad. cost.*, 1/2019; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, *ivi*; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *Consulta online*, 1/2019, 70 ss.; R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo di legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, 4/2019; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, *ivi*; S. CURRERI, *L'occasione persa*, *ivi*; M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, *ivi*; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, *ivi*; L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quad. cost.*, 3/2020, *passim*.

emendamenti per l’Aula, il testo-A del provvedimento – a cui dunque vanno riferiti gli emendamenti – venga pubblicato solo qualche ora prima della scadenza del termine per gli emendamenti stessi (spesso anche solo un’ora, ma anche meno¹⁰⁵, e a prescindere dalla “delicatezza” del provvedimento), limitando sensibilmente la possibilità dei singoli senatori e dei gruppi di emendare, soprattutto nelle parti modificate e introdotte in Commissione, il testo che viene mandato in votazione. Ciò non solo perché prima della pubblicazione del testo-A non è materialmente possibile scrivere proposte emendative riferite a quest’ultime, ma anche perché il poco tempo a disposizione pregiudica fortemente sia la capacità delle opposizioni di concertare un’eventuale strategia emendativa (magari a fini ostruzionistici), sia perché la stessa lettura “complessiva” del testo approvato dalla Commissione e del senso delle novità ivi introdotte passa del tutto in secondo piano rispetto all’esigenza di emendare: circostanza che non appare resa meno grave dal carattere tendenzialmente eterogeneo dei provvedimenti. Da questo punto di vista, dunque, il Presidente del Senato risulta dotato ora di una vera e propria arma di condizionamento dell’attività parlamentare, capace di ridimensionare (se non addirittura di neutralizzare) fortemente le prerogative di intervento delle opposizioni soprattutto, a tutto vantaggio della maggioranza (che spesso non presenta emendamenti in Aula) e dunque del Governo.

Ed è forse proprio qui, da questa apparente incoerenza di intenti, che può individuarsi quel “filo rosso” cui si accennava poc’anzi: perché le modifiche regolamentari, quando non rafforzano il Presidente d’Assemblea per amplificarne il raggio d’azione in chiave del tutto funzionale rispetto alle esigenze del Governo e della maggioranza, si preoccupano, sì, di limitare il ruolo di quest’ultimo, ma esclusivamente in vista di una sorta di “restituzione” dell’esercizio delle sue prerogative ai gruppi parlamentari. Una tendenza dunque tutt’altro che “strabica”, soprattutto se osservata alla luce dell’evoluzione della forma di governo e del sistema politico-istituzionale.

4. *Qui custodiet custodes?* Qualche considerazione conclusiva... anche alla luce dell’evoluzione della forma di governo

Se si volesse azzardare una conclusione, anche solo per provare a rispondere all’oggetto di indagine del convegno e della presente raccolta (“Le sedi dell’indirizzo politico-costituzionale e dell’indirizzo di sistema nell’assetto attuale della forma di governo italiana”), si potrebbe osservare come i Presidenti delle

¹⁰⁵ Per richiamare uno dei casi più eclatanti si consideri che il testo-A (quindi il testo emendabile) del disegno di legge AS 1092 recante “misure urgenti in materia di agevolazioni fiscali di cui agli articoli 119 e 119-ter del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, altre misure urgenti in materia fiscale e connesse a eventi eccezionali, nonché relative all’amministrazione finanziaria” è stato pubblicato il 15 maggio 2024 alle ore 12:15, con il termine per emendamenti fissato per la stessa giornata alle ore 13:00, fornendo dunque ai gruppi parlamentari (ben) 45 minuti per concordare, elaborare e depositare le proposte emendative.

Camere, più che farsi fautori di un indirizzo politico costituzionale¹⁰⁶, paiano limitarsi a subire più direttamente l'indirizzo politico contingente. Il carattere poliedrico di queste due figure, la loro capacità di indirizzare, definire e condizionare l'esercizio delle prerogative parlamentari, ma anche la loro naturale collocazione al crocevia tra istanze dei singoli parlamentari, dei gruppi, di maggioranza e opposizioni, della società civile e degli altri organi costituzionali, d'altronde, non poteva certo pensarsi immune rispetto alle dinamiche della forma di governo e ai suoi processi di verticalizzazione¹⁰⁷.

Tutt'altro. Proprio la loro natura verticistica e la loro posizione "strategica" ha in qualche modo intensificato il grado di sensibilità dei due organi ai mutamenti politici e sociali dell'ultimo trentennio, sia pure con forme e intensità differenti dovute principalmente alle diversità che attraversano i due regolamenti e al diverso approccio che questi sottendono (maggiormente descrittivo della prassi uno e, cioè, quello della Camera, e più prescrittivo l'altro, quello del Senato). Al di là di una sempre più intensa rivendicazione *politica* del ruolo presidenziale, infatti, si è visto come sia alla Camera che al Senato si stia facendo sempre più larga l'attribuzione di poteri di contingentamento e di condizionamento sull'*iter legis* in favore del Presidente d'Assemblea. Quest'ultimo, in altre parole, viene in qualche modo asservito sempre più al perseguimento degli obiettivi di "accelerazione" tracciati dal contingente contesto politico e sociale, quello che guarda di buon grado ai paradigmi della "democrazia decidente" – declinati nella sostanziale marginalizzazione del ruolo del Parlamento – e che non a caso punta al rafforzamento di quelle prerogative presidenziali che maggiormente possono rivelarsi congeniali e "utili" alla realizzazione del programma di governo, alla salvaguardia del rapporto di fiducia e, più in generale, al controllo sulle dinamiche parlamentari. Si pensi al vaglio di ammissibilità sugli emendamenti e al suo ampliamento, al contingentamento, al vaglio sugli atti di sindacato ispettivo, ma anche alla definizione del calendario dei lavori e alla fissazione dell'ordine di priorità delle trattazioni, prerogative che, sempre più spesso, vengono declinate in un'ottica di strumentalità verso l'Esecutivo, più che in funzione di garanzia.

Ma segnali di sensibilità verso i processi di verticalizzazione della rappresentanza politica (anche nelle note forme del leaderismo) e del ribaltamento del rapporto fiduciario alla base della nostra forma di governo possono individuarsi anche guardando a quelle più recenti evoluzioni dei regolamenti che sono state sopra richiamate. Sia con riferimento al RS che al RC, infatti, risulta lampante il prevalere di una

¹⁰⁶ Sulla nota teoria di Paolo Barile (cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. di dir. pubb.*, n. 2/1958, 296 ss., ma anche ID, *Intervento*, M. Ainis, A. Ruggeri, G. Silvestri, L. Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione: a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines. Giornate di studio, Messina, 4-5 ottobre 1996*, Milano, 1998, 111 ss.) v., da ultimo, E. BINDI, *Attualità dell'indirizzo politico costituzionale*, in D. Paris (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità e evoluzione*, Napoli, 2022, 431 ss.

¹⁰⁷ Ben più profondi e allarmanti di quanto si possa qui rilevare, cfr. G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, 2021, 58 ss. Sul punto, soprattutto alla luce delle ultimissime "istanze" v. poi i contributi di G. AZZARITI, G. PRETEROSSO, L. FERRAJOLI, A. APOSTOLI, F. BILANCIA, C. DE FIORES, L. RONCHETTI, M. PROSPERO, E. OLIVITO, A. ALGOSTINO, M. DELLA MORTE E M. VOLPI, raccolti in G. Azzariti, M. Della Morte (a cura di), *Il Führerprinzip: la scelta del capo*, Napoli, 2024.

tendenziale espansione di quelle prerogative del Presidente d'Assemblea che più si dimostrano strumentali rispetto alle esigenze della maggioranza e, più in generale, dei gruppi parlamentari. In questa prospettiva, infatti, s'è visto come i tentativi del Senato di “imbrigliare” il suo Presidente sul piano dell'interpretazione del regolamento, su quello della nomina dei membri delle Giunte, sulla costituzione dei gruppi e il tentativo (non riuscito) di ipotizzare la decadenza finanche del vertice di Palazzo Madama, denuncino in realtà, tutti, una volontà di delimitare le prerogative presidenziali esclusivamente nell'ottica di una sostanziale e fattuale loro “attribuzione” ai gruppi parlamentari e alle loro dirigenze. Tutt'altro che interventi incongruenti rispetto a quelli di mera amplificazione del raggio d'azione dei due Presidenti, perché senz'altro coerenti rispetto all'“altra” tendenza che, insieme alla verticalizzazione della rappresentanza politica, accompagna (o meglio, promuove) la centralità dell'Esecutivo e, cioè, la – sempre più consolidata – spinta del sistema politico a rendere imperativo il mandato di partito¹⁰⁸ attraverso l'irregimentazione dei parlamentari e il rafforzamento dei meccanismi di controllo del *leader* sugli stessi, anche ove questi si trovino a rivestire la carica di Presidente di un ramo del Parlamento. In questi termini la figura del Presidente d'Assemblea sembra rivendicare, da un lato, il proprio ruolo di “istituzione della maggioranza e garante del programma di governo”¹⁰⁹ e, dall'altro, quello di “alfiere del cambiamento”, da intendersi come testimonianza plastica di un verticalizzazione e disintermediazione della rappresentanza politica che in qualche modo ricerca una formalizzazione che le riconosca piena legittimazione giuridica, oltre che *politica*.

Processi che vedono il ruolo delle Camere relegato alla mera vidimazione delle istanze governative, da una parte, e dei *leader* di maggioranza e opposizione, dall'altra. Se si guarda alla prassi più recente, infatti, ci si avvede che, al di là di alcuni sporadici richiami¹¹⁰, sul piano dei lavori parlamentari, anche lì dove i Presidenti delle Camere avrebbero più margine per rivendicare una qualche dimensione dell'indirizzo politico-costituzionale – ad esempio nel richiamare la giurisprudenza costituzionale in materia di decretazione d'urgenza, garantendo l'applicazione del canone dell'omogeneità delle proposte emendative

¹⁰⁸ Sul tema, v. almeno P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli. Scritti su le fonti normative e su temi vari di altro diritto*, Padova, 1985, 679 ss.; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, II, Firenze, 2005, spec. 99 ss.; L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, 1287 ss.; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., 222 ss.; G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2008; ID, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, 2016, 171 ss.; E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., 133 ss.; G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del MoVimento 5 Stelle*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2017; S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018; T. FENUCCI, *Rappresentanza politica e libertà di mandato nell'era della “disintermediazione” digitale*, Milano, 2021; L. LEO, *Il divieto di mandato imperativo tra dettato e attualità*, in *Amm. in comm.*, n. 1/2023.

¹⁰⁹ Riprendendo l'impostazione di G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, *op. loc. ult. cit.*

¹¹⁰ Si pensi ai casi più recenti, come le lettere trasmesse dalla presidente Boldrini, prima, e Fico, poi, in relazione all'abuso del ricorso alla decretazione d'urgenza, ovvero alla lettera della presidente Casellati in relazione al ricorso (massiccio) ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e ai provvedimenti *omnibus* durante la pandemia.

–, essi sembrano agire (quando lo fanno) più che altro su sollecitazione più o meno diretta del Quirinale¹¹¹. Un dato che forse deriva dalla consapevolezza che nell’eterogeneità degli emendamenti approvati spesso si nasconde un accordo di maggioranza o con le opposizioni, dunque indispensabile per l’approvazione del provvedimento, ma ciò, piuttosto che negarla, conferma la tendenza dei due Presidenti ad assecondare il sistema politico piuttosto che spingere per una “perimetrazione” dello stesso anche solo sulla scorta delle sollecitazioni provenienti dal Presidente della Repubblica¹¹². I Presidenti delle Camere, insomma, oltre a subire un indirizzo politico contingente da cui non riescono a svincolarsi, a tratti sembrano persino “patire” in qualche misura l’indirizzo politico costituzionale dei due custodi della Costituzione: un indirizzo che si propone come *limite* a un potere politico sempre più insofferente rispetto alle forme, ai tempi e ai modi che rappresentano la quintessenza del pluralismo sociale e democratico su cui si fonda la nostra Costituzione, ma che vede i due Presidenti di Assemblea in qualche modo fagocitati dalla pervicacia della politica a rivendicare la propria capacità “autolegittimante”. Una tendenza senz’altro travolgente, che pare in qualche modo aver individuato nei due Presidenti i propri insospettabili alfieri proprio per la loro capacità performativa e di condizionamento rispetto alle prerogative dei parlamentari, alle dinamiche del rapporto fiduciario, ai lavori parlamentari e alla produzione legislativa, realizzando un ribaltamento semantico che vede tale attitudine, invero posta a presidio delle funzioni dell’organo parlamentare, utilizzata in qualche modo *contro* un esercizio condiviso, mediato e pluralista delle stesse. Un mutamento radicale, che in qualche modo certifica gli spazi sempre più angusti riservati al paradigma rappresentativo, ma anche la capacità dei processi di verticalizzazione di trasformare – in chiave strumentale – finanche quegli organi che più dovrebbero fungere loro da argine.

¹¹¹ Come noto, soprattutto nelle ultime tre legislature si sono rivelati pressoché costanti i richiami del Presidente della Repubblica a un più attento vaglio di ammissibilità sugli emendamenti.

¹¹² Che poi il processo di “eterogeneizzazione” dei provvedimenti da parte delle Camere costituisca la rappresentazione plastica dell’insofferenza di singoli parlamentari sempre più marginalizzati dai moti di produzione legislativa appare evidente e rappresenta un diretto effetto delle sedimentazioni di “altre” e note patologiche che attengono ai moti di produzione normativa. Da questo punto di vista dovrebbe sarebbe opportuno spostare la “stigmatizzazione degli effetti” anche sulle loro cause, altrimenti diviene concreto il rischio di sclerotizzare anche queste ultime a esclusivo detrimento dell’organo parlamentare, anziché in un’ottica di riequilibrio (sul punto sia consentito rinviare alle considerazioni svolte in A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova Costituzione materiale?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, 55 ss.).