

Rivista
quadrimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

Estratto

2

2017
Maggio/Agosto
Anno LIX



Jovene editore

BREVI CONSIDERAZIONI SUL PRESIDENTE DEL SENATO
NELL'OTTICA DEL DISEGNO DI LEGGE
DI RIFORMA COSTITUZIONALE:
COME SAREBBE POTUTO ESSERE, MA NON È...
O FORSE POTREBBE ESSERE ANCORA (?)

di GIULIASERENA STEGHER

SOMMARIO: 1. Premessa. Il Magistrato d'Assemblea. – 2. Il Presidente della seconda Camera nell'esperienza comparata: Austria, Germania e Bosnia-Erzegovina. – 3. Il Presidente di Assemblea nel disegno di legge di riforma costituzionale (A.C. 2613). – 4. Riforme regolamentari a Costituzione invariata.

1. *Premessa. Il Magistrato d'Assemblea*

«La presidenza della camera deve essere una magistratura morale nella quale si concentri tutta l'autorità del parlamento. Bisogna che alla suprema direzione dell'assemblea sia un uomo, il quale non appartenga a un vero partito».

Francesco Crispi

Il testo della riforma costituzionale, che il 4 dicembre 2016 è stata respinta dal referendum confermativo, ha coinvolto *a latere* la figura del Presidente del Senato. Queste brevi considerazioni si pongono l'obiettivo di affrontare *ex post* le tematiche connesse alla figura del Presidente d'Assemblea nell'ottica di una eventuale futura riproposizione del superamento del bicameralismo perfettamente paritario (che ormai da più di trent'anni anima il dibattito politico) ovvero in quella più minimale di riforme a bicameralismo invariato.

In tal senso, la base di partenza delle osservazioni che seguono non può prescindere dall'architettura costituzionale e regolamentare attualmente vigente. Non solo, affinché possa essere ben chiaro il quadro di riferimento, non è nemmeno possibile trascurare il contesto isti-

tuzionale, che in maniera direttamente proporzionale influisce sull'organo monocratico che presiede l'Assemblea, condizionandone l'evoluzione.

Tra gli organi direttivi di un'Assemblea parlamentare, alcuni dei quali trovano fondamento costituzionale, mentre altri trovano legittimazione nel Regolamento, proprio il ruolo rivestito dal Presidente risulta essere di primaria importanza¹. Il Regolamento parlamentare è ricco di disposizioni che si riferiscono più o meno direttamente all'organo che siede al più alto scranno del Senato e della Camera, mentre la Carta Costituzionale dedica a questa figura solo alcune brevi previsioni.

L'elezione del Presidente è uno dei primi adempimenti che entrambe le Assemblee devono assolvere e tale momento è antecedente a quello della formazione del Governo. Secondo quanto previsto dall'art. 61 della Costituzione, la prima riunione delle Camere deve avere luogo entro venti giorni dall'elezione e, in quella sede, sotto la guida di una Presidenza provvisoria (art. 2 Reg. Sen.)², l'Assemblea elegge il proprio Presidente, che rimarrà in carica tutta la legislatura³.

¹ Per un approfondimento, cfr. A. BALDASSARRE, F. SACCO, *Parlamento*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Diritto Costituzionale*, Milano, Il Sole-24 ore, 2008, 919 e ss.; L. CIAURRO, *Presidenti delle assemblee parlamentari*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXIV, Roma, 1991; N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Dig. pubbl.*, Torino, Utet, 2010; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003; A. SCIORTINO, *Il Presidente di Assemblea Parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2002; A. TORRE, *Il magistrato dell'assemblea: saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000 e ID., *Presidente di assemblea parlamentare*, in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano, 2000.

² La carica di Presidente provvisorio difetta a livello regolamentare di una chiara definizione sia nel ruolo che nei poteri, sebbene assuma decisioni preliminari che condizionano la vita dell'Istituzione stessa (tra tutti gli episodi nell'arco di storia italiana, si ricorda l'adozione da parte del Senato regio del Regolamento del 1919 e da parte del suo omologo repubblicano l'adozione del Regolamento del 1971). Tale figura assume senso e significato in ragione del ruolo da essa assunto, ossia quello di garantire un filo di continuità dell'Istituzione parlamentare. Secondo quanto sancito da una precisa disposizione regolamentare (art. 2 Reg. Sen.), al Senato la carica è rivestita dal Senatore più anziano d'età, mentre alla Camera prevale il criterio dell'esperienza. Per un approfondimento sul ruolo del Presidente provvisorio, cfr. G. PICCIRILLI, *Il Presidente provvisorio*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOCSECCI (a cura di) *I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2014, 227 e ss.

³ N. LUPO, *L'elezione e la posizione dei Presidenti delle Camere*, in C. DE CESARE (a cura di), *Lezioni sul parlamento nell'età del disincanto*, 71-98.

In linea generale, i Presidenti, in relazione al ruolo di garante – o meglio *super partes* – che sono chiamati a rivestire, devono essere largamente rappresentativi e, per tale ragione, la loro elezione richiede un quorum speciale⁴: per la Camera dei deputati è richiesta la maggioranza dei 2/3 dei componenti al primo scrutinio, 2/3 dei voti per il secondo ed il terzo e la maggioranza assoluta dal quarto; mentre per il Senato è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti nei primi due scrutini, la maggioranza dei membri presenti nel terzo scrutinio (che ha luogo il giorno successivo) e, in caso di mancata elezione, si procede con il ballottaggio tra i due candidati precedentemente più votati. Qualora dovesse verificarsi l'ipotesi di parità, il Presidente eletto è il Senatore più anziano d'età (art. 4 Reg. Cam. e art. 4 Reg. Sen.).

L'esistenza di due differenti sistemi di elezione risponde a due criteri diversi: se alla Camera si vuole privilegiare il criterio della più ampia rappresentatività possibile, al Senato si cerca di agevolare la rapidità dell'elezione, soprattutto per avere un Presidente eletto che possa, nel caso in cui si verificasse la necessità, svolgere il ruolo di supplente del Capo dello Stato.

Con le riforme dei Regolamenti del 1971 (fase del parlamentarismo compromissorio) è stato sancito che il Presidente di ciascuna Assemblea debba astenersi dall'entrare nel merito politico delle questioni e che non debba partecipare al voto – con l'obiettivo di assimilare la carica ad un vero e proprio *presiding officer* avulso da connotazioni squisitamente politiche –. Sebbene anche nella stagione del cosiddetto consociativismo si sia verificata una situazione per cui figure come quella di Pietro Ingrao (eletto nel 1976) e Nilde Iotti (eletta del 1979) abbiano avuto accesso al soglio presidenziale come esponenti di un partito (prima di maggioranza (e poi di opposizione) ma non di Governo⁵; a partire dagli anni Novanta si è andata affermando la prassi

⁴ Il forte convincimento del ruolo di *super partes* dell'organo *ivi* trattato emerge innanzitutto in relazione alle modalità di elezione, per i *quorum* particolarmente elevati e per il ricorso al voto segreto, ma anche perché non sono previste né tantomeno ammesse candidature da parte di gruppi parlamentari. A. MASTROMARINO, *Art. 63*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2017, voll. II, 48 e ss.

⁵ Cfr. S. CECCANTI, *I Presidenti di Assemblea e la «mistica» dell'imparzialità*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere, Il Filangieri, Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene, 2013; P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parla-*

per cui entrambi i Presidenti siano stati diretta espressione delle forze politiche sostenitrici del Governo⁶. Non di rado, ciò ha causato problemi in relazione al ruolo di garante del funzionamento dell'organo costituzionale che proprio il Presidente di Assemblea è tenuto ad assicurare, a causa dell'inevitabile influenza politica delle decisioni da questi assunte.

Nell'adempimento delle loro funzioni, ai Presidenti spetta: assicurare il corretto svolgimento delle attività collegiali, dal momento che a loro ne compete la direzione e la programmazione – garantendo il rispetto dei Regolamenti –; far rispettare l'ordine interno; rappresentare l'Assemblea all'esterno e un potere di nomina per quanto riguarda i componenti di talune Autorità amministrative indipendenti.

Ovviamente, le funzioni presidenziali non si esauriscono in quelle sommariamente elencate, ma risultano variamente articolate anche in assenza di uno specifico aggancio testuale. Ragion per cui le attribuzioni spettanti in capo al Presidente, derivanti dal combinato disposto della Costituzione (si consideri ad esempio il parere al Capo dello Stato, prodromico allo scioglimento anticipato delle Camere), dei Regolamenti, di leggi, consuetudini e prassi (come ad esempio la partecipazione alle consultazioni qualora si verifichi una crisi di Governo),

mento, Storia d'Italia, Annali 17, Giulio Einaudi Editore, 2001, 583-611 e Lippolis V., *Maggioranza, Opposizione e Governo*, ivi, 613-658. Per un puntuale *excursus* sulle novelle regolamentari a partire dagli anni Settanta, si rinvia a F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Milano, Giuffrè, 2013.

⁶ Tale prassi si è interrotta nella XII legislatura con l'elezione di Irene Pivetti e Carlo Scognamiglio (quest'ultimo eletto al ballottaggio con un solo voto di differenza rispetto a Giovanni Spadolini). Anche nelle legislature successive – XIV, XV e XVI – sono stati eletti Presidenti della Camera i leader di partiti minori della maggioranza, sulla base di accordi di coalizione. Come si vedrà più avanti, l'elezione al ruolo di Presidente d'Assemblea del leader, o di un membro di un partito di minoranza coalizzato con la maggioranza ovvero di un componente della maggioranza stessa, rischia di vanificare l'imparzialità che caratterizza siffatta carica, rendendola una vera e propria sede politica. Ciò è principalmente imputabile all'introduzione del sistema elettorale prevalentemente maggioritario che ha ridotto la garanzia costituita dall'alto quorum dell'elezione, vanificando la prassi della spolicitizzazione. In origine, con i Regolamenti parlamentari del 1971 si è cercato di accrescere al massimo il consenso intorno al Presidente, di modo che esso risultasse espressione di una maggioranza più vasta rispetto a quella governativa, anche in relazione al fatto che nel periodo antecedente alla riforma – ereditato dal periodo statutario – i Presidenti delle Assemblee erano esponenti della maggioranza governativa, Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2014, 115 e ss.

possono essere suddivise in categorie, in considerazione della loro eterogeneità. È quindi possibile distinguere le funzioni di garanzia e rappresentanza, quelle di designazione e nomina, di organizzazione e direzione dei lavori, di vigilanza e di esternazione, che per essere comprese devono essere tutte attentamente analizzate in considerazione del confronto politico⁷.

Il Presidente, nell'espletamento dei suoi compiti e delle sue funzioni, è coadiuvato dal Consiglio di Presidenza, composto da quattro Vice-Presidenti, che hanno il compito di sostituirlo nella direzione dei lavori parlamentari; otto Segretari, con compiti di ausilio nella direzione dei lavori; e tre questori, che assolvono compiti di amministrazione della Camera e vigilano sull'applicazione delle norme regolamentari⁸. Tali figure sono elette sotto la direzione del Presidente *pleno iure* e con voto segreto e limitato, al fine di garantire la rappresentanza di tutti i gruppi parlamentari⁹. Inoltre, il Consiglio di Presidenza che

⁷ Per una puntuale disamina delle funzioni, si. v. R. DICKMANN, *Presidenti delle Camere*, in *Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa*, n. 2, 2010, 523-535.

⁸ Alla Camera dei Deputati esiste l'Ufficio di Presidenza, anch'esso composto da quattro Vice-Presidenti, otto Segretari e tre Questori. Per un approfondimento, cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto Parlamentare* e A. MANZELLA, *Il Parlamento e Clementi F.*, *Sui limiti del principio maggioritario: la modifica dell'art. 5 del regolamento del Senato*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2002 e T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2011.

⁹ All'interno di ciascuna Camera sono presenti i Gruppi parlamentari, cui ciascun deputato e senatore è tenuto ad aderire, disciplinati nella struttura e nelle funzioni dai Regolamenti particolari, e presupposti in maniera indiretta dalla Costituzione agli artt. 72 comma 3 e 82 comma 2. Sebbene per tradizione i Gruppi vengano definiti «proiezione dei partiti nelle Camere», la dottrina risulta essere eterogenea riguardo la loro natura giuridica, ritenendoli organi dei partiti, ovvero associazioni private che esercitano funzioni pubbliche, o ancora associazioni di diritto pubblico. Inoltre, in virtù del fatto che operano all'interno delle Istituzioni parlamentari, i Gruppi sono riconosciuti come soggetti necessari al funzionamento delle Assemblee (art. 14 comma 1 Reg. Cam., come modificato nel 2012). Per questo, possono essere definiti, in ragione della loro natura, come strumenti di organizzazione che garantiscono la presenza dei partiti politici e la rappresentatività dei lavori parlamentari. Secondo quanto sancito dagli artt. 14 Reg. Cam. e 14 Reg. Sen., i parlamentari che non dichiarano il gruppo cui vogliono appartenere (o coloro che se ne distaccano) vengono automaticamente assegnati al c.d. Gruppo misto. Tale dichiarazione deve avvenire entro e non oltre il secondo giorno dalla prima seduta della Camera ed entro il terzo dalla prima seduta del Senato. Con l'obiettivo di evitare un'eccessiva frammentazione, ogni gruppo deve essere composto da un numero minimo di aderenti (20 per la Camera e 10 per il Senato), anche se l'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un gruppo

dura in carica tutta la legislatura, provvede a deliberare i progetti di bilancio, a nominare il Segretario Generale – su proposta del Presidente – e a decidere sui ricorsi dei dipendenti.

formato da un numero minore di membri. Nonostante le previsioni regolamentari, col tempo è stato più volte dato corso a diverse modifiche e deroghe previste a seguito della creazione di nuovi Gruppi parlamentari durante la legislatura, che tra l'altro hanno avanzato pretese relativamente alla presenza di membri a loro affiliati per quanto riguarda l'Ufficio/Consiglio di Presidenza. Al Senato il Consiglio di Presidenza può infatti autorizzare Gruppi *ex novo* con meno di 10 senatori, quando rappresentino un partito o un movimento organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni, proprie liste di candidati alle elezioni per il Senato ed abbia ottenuto eletti in almeno tre regioni, e purché ai aderiscano almeno cinque membri, anche se eletti con diversi contrassegni (art. 14 co. 6 Reg. Sen.). Giova qui ricordare che nel merito è intervenuta la Giunta per il Regolamento, la quale ha precisato che è legittima la possibilità di costituire Gruppi in deroga, ma tale disposizione non può trovare applicazione se non presuppone requisiti tipici della legge elettorale previgente alle modifiche del 1993.

Per quanto riguarda la Camera dei Deputati, invece, il comma 2 dell'art. 14 del Regolamento dispone che l'Ufficio di Presidenza possa autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi. Anche in questo caso, in via di prassi e a seguito della curvatura maggioritaria, è stata più volte autorizzata la costituzione di Gruppi in deroga pur deficitari del requisito numerico. Appare dunque evidente come il requisito politico sia sufficiente (v. il caso di Rifondazione comunista per la XIV legislatura e nella XV legislatura i casi de La Rosa nel Pugno, Comunisti italiani, Verdi, Popolari-Udeur e Democrazia cristiana – Partito socialista). Sul punto si esprime nel 2009 la Giunta per il Regolamento, fornendo una interpretazione più coerente con i mutamenti che hanno investito sia il sistema politico, sia la legislazione elettorale, attraverso una interpretazione sistematica di quanto disposto dall'art. 14, il cui resoconto è reperibile on line sul sito della Camera <http://leg16.camera.it/593?conoscerelacamera=91>. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 2010. L'autore richiama le sentenze n. 298/2004, 193/2005, 174/2009 della Corte Costituzionale, ove i Gruppi sono stati riconosciuti «uno dei modi, se non il principale, di organizzazione delle forze politiche in seno al Parlamento (...) costituendo il riflesso istituzionale del pluralismo politico», cit., 539; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè editore, 2010, cit., 269. Per un approfondimento, cfr. R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in AIC (a cura di), *Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, Rescigno G.U., *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Giuffrè, 1970. Per un quadro ricostruttivo delle ultime legislature, v. V. COZZOLI, F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei Deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in *Il Filangieri*, *Quaderno* 2007, Napoli, Jovene, 2008, 339-367; S. CURRERI, *I Gruppi parlamentari autorizzati nella XIV legislatura in www.forumcostituzionale.it*, 12 giugno 2006 e *I Gruppi parlamentari nella XV legislatura*, in *Quaderni costituzionali* n. 3/2006.

A prescindere dai tentativi di riforma che si sono susseguiti negli ultimi anni, il ruolo rivestito dai Presidenti di Assemblea si è sviluppato lungo un percorso evolutivo particolarmente articolato.

Nonostante la retorica dell'imparzialità, è un dato incontrovertibile che il ruolo del Presidente di Assemblea abbia – più o meno a seconda dei casi – assunto una certa politicità. A riprova di ciò è possibile richiamare alcuni casi comparati, come quello della Svezia e della Spagna¹⁰. In tali ordinamenti, ove al vertice dello Stato permane un Monarca (e al tempo stesso si è provveduto a scrivere nuove Costituzioni), i poteri del Capo dello Stato, poiché maggiormente esposti a scelte opinabili in relazione al sistema dei partiti (ad es. nel caso della nomina del Governo ovvero nell'ipotesi di scioglimento) sono transitati in tutto (Svezia) o in parte (Spagna) dal Sovrano al Presidente della Camera elettiva. La ragione di queste scelte è da rinvenirsi nella volontà di tutelare la Corona da critiche politiche, ma il problema si è fatalmente spostato sul Presidente di Assemblea. Ovviamente, le predette problematiche non riguardano direttamente il nostro ordinamento, anche se, come vedremo oltre, esistono ulteriori attribuzioni che possono comportare analoghe difficoltà.

Per poter comprendere appieno i cambiamenti intercorsi nel caso italiano, appare utile procedere attraverso un esame approfondito della storia repubblicana, delle diverse fasi che si sono succedute nei decenni, tenendo ben in considerazione da un lato il momento normativo, dall'altro il contesto politico-istituzionale ed elettorale.

Procedendo in tal senso, è possibile notare come la carica di Presidente abbia vissuto diverse fasi: innanzitutto quella relativa alle prime sei legislature (1948-1976), durante le quali l'elezione di talune personalità è stata strumentale al mantenimento degli equilibri di coalizioni composite di cui gli stessi Presidenti d'Assemblea erano espressione e che li vede protagonisti nella garanzia dell'attuazione dell'indirizzo politico governativo¹¹; la seconda, tra il 1976 e il 1993, in cui si consolida un rapporto di tipo collaborativo tra maggioranza e opposizione e che sfocia nell'attribuzione delle Presidenze di Camera e Se-

¹⁰ Cfr. P. LAUVAUX, A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Parigi, Puf, 2015.

¹¹ Per una puntuale ricostruzione di quel periodo, cfr. G. FERRARA, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Milano, 1965 che afferma che il presidente «deve garantire le condizioni in base alle quali la maggioranza può realizzare le finalità del programma», cit., 248.

nato a diverse personalità, anche espressione del maggior partito (storicamente) di opposizione¹².

Ciò avviene sulla base di un accordo comune, funzionale ad assicurare al Presidente un ruolo di mediatore e garante fra tutte le istanze coinvolte nella dialettica politica parlamentare. È in questo periodo che, da un lato, il sistema politico comincia a mostrare una certa apertura nei confronti del Partito comunista italiano – seppur limitata al ramo legislativo e non estesa anche a quello esecutivo – e che, dall'altro, si afferma la centralità del Parlamento e l'estensione dei poteri presidenziali, nell'ottica della programmazione dei lavori e della funzione legislativa (ruolo decisivo nella determinazione del calendario dei lavori, controllo sugli emendamenti, etc.)¹³.

Infine, la terza fase, inaugurata con l'avvento del secondo sistema dei partiti, durante la quale è emersa preponderante l'anima politica del Presidente, stante l'incapacità della maggioranza di governare in modo stabile in Parlamento¹⁴.

¹² V. LIPPOLIS, *Le metamorfosi dei presidenti delle Camere*, in *Il Filangieri, Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene, 2013, 3 e ss. L'autore, che introduce l'argomento richiamando talune similitudini tra il Capo dello Stato – custode della Costituzione – e il Presidente di Assemblea – custode del Regolamento –, individua la *ratio* del coinvolgimento del Pci nel fatto che lo stesso, benché particolarmente radicato, fosse escluso dal Governo.

¹³ Si ricorda che con una missiva recapitata ad entrambi i Presidenti delle Camere, datata 23 febbraio 2012, l'allora Presidente della Repubblica Napolitano ha invitato il Parlamento ad attuare un atteggiamento diverso in sede di conversione dei decreti legge. Richiamando la sentenza n. 22 del 2012, con cui la Corte costituzionale ha censurato per la prima volta disposizioni inserite dalle Camere in un decreto-legge nel corso dell'esame del relativo disegno di legge di conversione (era il caso del decreto n. 225/2010 c.d. «milleproroghe»), il Capo dello Stato ha evidenziato «la necessità di attenersi, nel valutare l'ammissibilità degli emendamenti riferiti a decreti legge, a criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto degli stessi e alle relative finalità, anche adottando – se ritenuto necessario – le opportune modifiche dei Regolamenti parlamentari, al fine di non esporre disposizioni, anche quando non censurabili nel merito, al rischio di annullamento da parte della Corte costituzionale per ragioni esclusivamente procedurali ma di indubbio rilievo istituzionale». Per una ricostruzione della vicenda, si v. D. GALLIANI, *La sentenza n. 22 del 2012: il Capo dello Stato parla ai Presidenti delle Camere*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2012, 398-401.

¹⁴ L'avvio dell'attuale legislatura, ossia la XVII, ha rappresentato un'ulteriore novità: benché la coalizione PD-SEL alla Camera avesse ottenuto la maggioranza assoluta, altrettanto non si è verificato al Senato. Non solo, le due Presidenze sono state attribuite a neofiti della politica, rispettivamente Laura Boldrini alla Camera, eletta nelle liste di Sel, e Pietro Grasso al Senato, eletto nelle liste del PD. Una volta formato il Governo ed ottenuta la fiducia, Sel è uscito dalla maggioranza e si è verificata una si-

Benché proprio nella seconda fase si delinei una concezione del titolare dell'organo monocratico come garante del corretto funzionamento del sistema sia all'interno che all'esterno dell'Istituzione¹⁵; è nella terza, da riconoscersi come la più complessa poiché caratterizzata da altalenanti periodi di delegittimazione e contestazione della classe politica di cui la rappresentanza parlamentare è espressione, che emerge invece l'anima governante. È proprio a partire dal biennio 1993-1994 (anni del referendum e dell'introduzione del sistema elettorale tendenzialmente maggioritario che hanno dato avvio alla c.d. fase del parlamentarismo maggioritario)¹⁶, che si è assistito ad una valorizzazione del ruolo del Presidente d'Assemblea, spesso paragonato alla figura del Giano bifronte¹⁷, in ragione della costante tensione tra le aspirazioni di organo garante e quelle di organo governante.

La rottura della convenzione di attribuire le Presidenze delle Camere ad esponenti dell'opposizione è stata evocata da molteplici parti con eccessiva drammaticità, in ragione di una possibile svalutazione delle cariche stesse, in quanto ne avrebbero potuto risentire le funzioni di garanzia e di mediazione. Timori che se da un lato sono rimasti tali, dall'altro hanno comportato un consolidamento della dimensione garantistica del ruolo presidenziale *intra moenia*, sebbene in alcuni casi

tuazione per cui l'attribuzione della Presidenza della Camera ha privilegiato un membro che non può dirsi esponente della maggioranza. Ciononostante, l'On. Boldrini ha profuso il suo impegno adoperandosi in qualità di ambasciatrice tra i due schieramenti oramai divisi (v. *infra* nota 65).

¹⁵ Non a caso, è riferendosi a questo periodo che Manzella parla del Presidente come «uomo della Costituzione». Cfr. A. MANZELLA, *I presidenti delle Camere nella Costituzione e nella prassi*, in AA.VV., *Le trasformazioni del ruolo dei presidenti delle camere*, Napoli, Jovene, 2013. Si veda anche E. ROSSI, *Alcune considerazioni sul Presidente d'Assemblea come «uomo/donna della Costituzione»*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere, Il Filangieri, Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene, 2013.

¹⁶ Questo periodo è stato unanimemente riconosciuto come spartiacque. Cfr. G. ROMANO, *I presidenti delle Camere: vecchi miti e 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*, Napoli, Jovene, 2008.

¹⁷ Sebbene il primo richiamo alla duplice anima che caratterizza la figura presidenziale sia da attribuire a F. MOROFF, *Introduzione a uno studio degli aspetti storico-politici, giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari dell'istituto presidenziale nel Parlamento italiano (1848-1963)*, Roma, 1963; l'opportuna identificazione con la figura mitologica è di E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di assemblea di interpretazione e supplenza dei regolamenti parlamentari*, in G. ROLLA, E. CECCHERINI, *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Torino, Giappichelli, 1997.

talune vicende siano state acclamate come lesive dell'imparzialità sottesa all'organo. Esempio lampante è il rapporto con la Conferenza dei Presidenti di gruppo parlamentare (c.d. Capigruppo): se nei primi anni in Conferenza dei Capigruppo, il Presidente d'Assemblea non doveva far altro che dare legittimazione agli accordi politici raggiunti in altre sedi, interpretando il ruolo di mero ratificatore; col tempo questa situazione è mutata, comportando pertanto l'assunzione da parte dell'organo monocratico del ruolo fortemente decisorio cui siamo più avvezzi.

In questa chiave di lettura, emerge dunque in maniera chiara la duplice anima del Magistrato d'Assemblea¹⁸, in perenne e costante tensione tra il modello d'imparzialità tipico dello *Speaker* della *House of Commons* inglese, avulso da qualsiasi caratterizzazione politica e dunque fortemente notarile; e quello politicamente sovraesposto tipico del modello americano¹⁹.

Col tempo e grazie all'evoluzione del quadro politico-istituzionale (dapprima bipolare, oggi tripolare), la posizione del Presidente d'Assemblea ha intrapreso la strada verso un concreto mutamento e le funzioni ad esso spettanti si sono arricchite di nuovi contenuti, pur sempre in un'ottica unificante e di garanzia (in particolare per quanto attiene alla tutela dell'Assemblea nel sistema, alla garanzia delle minoranze, etc.).

Nell'assolvere questo ruolo così delicato e facilmente influenzato – ed influenzabile – dalla dinamica dei rapporti *intra* ed *extra* parlamentari, può prevalere l'anima sia di arbitro che di attore politico, in

¹⁸ L'opportuna e celebre definizione di magistrato d'Assemblea è di Alessandro Torre, *Il magistrato dell'assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000.

¹⁹ Nel sistema inglese la carica di *Speaker* ha acquisito solamente nel corso del tempo l'imparzialità e l'indipendenza che lo caratterizzano. Una volta eletto, egli lascia il partito di appartenenza e, qualora decidesse di ricandidarsi alle successive elezioni politiche, lo fa al di fuori degli schieramenti partitici del *two-party system*, c.d. «*Speaker seeking re-election*». Nel sistema americano, invece, lo *Speaker* della Camera dei rappresentanti è eletto dall'Assemblea sulla base di una rosa di candidature proposte da ciascun *Caucus* (gruppo parlamentare) e, solitamente, viene eletto l'esponente più importante del partito di maggioranza; mentre il *Senate* è presieduto *ex officio* dal Vice-Presidente degli Stati Uniti. Per un approfondimento, cfr. Ricerca sugli ordinamenti di Paesi europei ed extra-europei realizzata dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università «La Sapienza» di Roma, <http://www.riformeistituzionali.gov.it/documentazione-su-altri-paesi/ricerca-sugli-ordinamenti-di-paesi-europei-ed-extra-europei-star/>.

ragione del *background* del soggetto chiamato a rivestire la carica. E storicamente si sono avvicendate personalità che hanno valorizzato quest'ultimo aspetto, se non addirittura casi in cui il Presidente è stato espressione dell'indirizzo politico di maggioranza²⁰.

La curvatura maggioritaria del 1994, come si è cercato di dimostrare, ha inaugurato una nuova fase. In alcuni momenti è prevalso l'istinto decisorio, in altri invece il Presidente si è svestito del ruolo di garante delle istanze presenti nelle Camere ed ha iniziato ad assumere un atteggiamento eccessivamente politicizzato, assolvendo in alcuni casi il ruolo di militante dello schieramento maggioritario e, in questo senso, andando oltre il canonico potere di assicurare il buon andamento dei lavori. Non sono nemmeno mancati casi in cui i Presidenti abbiano espresso posizioni differenti ovvero contrastanti, tali da determinare persino una frammentazione nella maggioranza di Governo (come nel caso della Presidenza Fini)²¹.

In entrambi i rami del Parlamento si sono verificate situazioni per cui le forze politiche hanno avanzato ipotesi di sfiducia nei confronti del Presidente d'Assemblea, in ragione di contrasti e frizioni con l'opposizione (e nel citato caso di Fini con la maggioranza)²².

Proprio le ultime legislature rappresentano una testimonianza concreta del superamento di quanto cristallizzato con i Regolamenti del 1971, orientanti verso una valorizzazione del ruolo *super partes* e della funzione di garanzia del Presidente.

²⁰ In suo contributo, Pertici sottolinea come andrebbe evitata qualsiasi partigianeria da intendersi sia a favore della maggioranza parlamentare, sia a favore dell'opposizione. In entrambi i casi un Presidente eccessivamente schierato finirebbe con «l'opprimere l'opposizione» ovvero, al tempo stesso, potrebbe inficiare un principio essenziale come quello del buon andamento dei lavori. Cfr. A. PERTICI, *Il Presidente d'Assemblea nei rapporti tra Assemblee elettive ed esecutivi: considerazioni introduttive*, in E. ROSSI (a cura di) *Studi pisani sul Parlamento*, vol. III, Pisa, University Press, 2009, 31 e ss.

²¹ V. LIPPOLIS, *Le metamorfosi dei presidenti delle Camere*, in *Il Filangieri, Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene, 2013, 3 e ss.

²² Sebbene avvengano in una zona d'ombra, i contrasti tra l'organo che siede al più alto scranno dell'Assemblea ed Esecutivo non mancano. Di norma, le frizioni cui si dà maggiore esposizione mediatica sono quelle tra l'opposizione e il Presidente. Per la XVII legislatura si ricorda la *bagarre* in aula nel corso della seduta del 29 gennaio 2014, allorché la Presidente Boldrini ha applicato la c.d. «ghigliottina». Per un approfondimento, si v. V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Roma-Bari, Laterza, vol. 3, 2006, 221-270.

Si ritiene dunque necessario, a prescindere dall'infausto destino della riforma costituzionale, un ripensamento complessivo di ambedue i Regolamenti parlamentari, da tempo auspicato ma mai portato a termine.

2. *Il Presidente della seconda Camera nell'esperienza comparata: Austria, Germania e Bosnia-Erzegovina*

In prospettiva comparata, alcune riflessioni d'interesse possono essere quelle relative ai Presidenti di Assemblea di Austria e Germania, ordinamenti per certi aspetti assimilabili al «Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali», così come delineato dalla riforma costituzionale italiana nel caso in cui questa fosse entrata in vigore.

Per quanto riguarda il caso austriaco²³, alla Presidenza della seconda Camera (*Bundesrat*) secondo quanto disciplinato dall'art. 36 comma 1 della Costituzione federale, si alternano i singoli *Länder* in ordine alfabetico e con una cadenza semestrale, dando vita ad una presidenza soggetta a turnazione. Il rappresentante più votato di ogni *Land*, dunque, è chiamato a presiedere per sei mesi il più alto scranno del Consiglio federale.

Come ovvio che sia, le previsioni contenute nella Costituzione austriaca sono integrate dal Regolamento interno del Consiglio federale (*Geschäftsordnung des Bundesrates*), nella parte relativa alle disposizioni generali concernenti gli Organi, i Gruppi e l'Amministrazione, che disciplina in maniera analoga – ma più puntuale – la struttura organizzativa del Consiglio federale. Nel ribadire che la Presidenza è attribuita ai rappresentanti dei singoli *Länder*²⁴, il Regolamento conferi-

²³ Il Parlamento austriaco, basandosi su un bicameralismo differenziato, si articola in due Camere: Il Consiglio Nazionale (*Nationalrat*) e il Consiglio federale (*Bundesrat*). Le due Camere, come nel caso italiano, si riuniscono in seduta comune dando vita all'Assemblea federale (*Bundesversammlung*), che ha competenze limitate dall'art. 38 della Cost., come per esempio l'elezione del Presidente federale e la dichiarazione dello stato di guerra. La Presidenza di quest'ultimo organo è affidata a turno ai Presidenti delle due Camere, ma il Regolamento adottato è quello del *Nationalrat* (cfr. art. 39 Cost. fed.) Per un approfondimento, cfr. Ricerca sugli ordinamenti di Paesi europei ed extra-europei.

²⁴ Secondo quanto sancito dal paragrafo 6 del Regolamento «(1) *The Presidency of the Federal Council shall be held by the Federal Provinces, rotating at six-month intervals in alphabetical order.* (2) *The first-ranking representative of the Province entitled to the Presidency shall be the President of the Federal Council.*».

sce una serie di funzioni al Presidente, tra cui quella di assicurare l'adempimento dei compiti spettanti al Consiglio federale, garantire l'applicazione del Regolamento interno e assicurarne il rispetto; convocare, presiedere e stabilire il programma di lavoro delle sedute dell'organo che egli presiede, etc.

Sulla base di quanto sancito dal terzo comma dell'art. 36 B-VG, il Consiglio federale viene convocato dal proprio Presidente presso la sede del Consiglio nazionale e, alla conclusione di ogni seduta, comunica la data, l'ora e l'ordine del giorno di quella successiva. Di norma la convocazione spetta al Presidente, ma qualora la richiesta provenga da un quarto dei Consiglieri o dal Governo federale, egli è tenuto a convocare il *Bundesrat* immediatamente.

Analogamente al caso austriaco, anche in Germania il Presidente della seconda Camera non dura in carica tutta la legislatura. In questo caso, il *Bundesrat* (Camera rappresentativa dei singoli Stati e organo permanente a rinnovo parziale solo in occasione di modifiche che riguardano la composizione dei *Länder*)²⁵, è presieduto a rotazione dal rappresentante più votato del *Land*. A livello procedimentale, il 1° novembre di ogni anno i membri eleggono il Presidente all'unanimità, sulla base di un principio di rotazione predeterminato, in ragione del quale la Presidenza viene assegnata ad ogni *Land*. L'ordine seguito è decrescente, ossia si parte dal *Land* che ha il maggior numero di abitanti e così si procede fino ad arrivare a quello con il minor numero, in virtù di un accordo risalente al 1950 sottoscritto da tutti i Presidenti degli Stati federali²⁶.

Il sistema della Presidenza a rotazione presenta una serie di vantaggi non trascurabili: *in primis*, garantisce che la carica presidenziale rimanga esente da possibili condizionamenti derivanti da eventuali

²⁵ Anche il Parlamento tedesco si basa su un sistema bicamerale fortemente differenziato. Esso si articola in due Camere: il *Bundestag*, la Camera politica ad elezione popolare diretta, e il *Bundesrat*, la Camera rappresentativa dei *Länder*.

²⁶ Inoltre, nel tempo è andata consolidandosi una prassi per cui i Governatori eleggono come primo Vicepresidente il Presidente del *Bundesrat* uscente, mentre come secondo Vice-Presidente colui che è designato a rivestire il ruolo di Presidente per l'anno successivo. Le principali responsabilità spettanti al Presidente non hanno natura politica e, sinteticamente riguardano la funzione di convocare e presiedere le sessioni plenarie. In caso d'impedimento ovvero qualora il Presidente federale decada prima della naturale scadenza del mandato, il Presidente del *Bundesrat* svolge il ruolo di supplente (art. 77 GG). Attualmente svolge la carica di Presidente Malu Dreyer, nominata il 1° novembre 2016. Cfr. <http://www.bundesrat.de/>.

cambiamenti all'interno delle maggioranze, in coerenza con la connotazione prettamente tecnica, e non politica, delle principali responsabilità direttamente spettanti all'organo apicale del *Bundesrat*; *in secundis*, considerata la struttura federale del sistema tedesco, la turnazione alla carica presidenziale assicura il fondamentale principio dell'uguaglianza formale dei *Länder*, consentendo a ciascuno di essi, a prescindere dalle dimensioni, la possibilità di accedere alla Presidenza dell'organo assembleare.

Altro caso di notevole interesse, pur attuato in base alla necessità di garantire un'equa rappresentanza etnica, è quello della Bosnia-Erzegovina²⁷. Gli atroci accadimenti che hanno portato alla creazione della Federazione²⁸, comprendente due entità autonome e che si distingue per il melting-pot etnico presente al suo interno, hanno posto l'esigenza di declinare un sistema istituzionale basato su principi che derogano di fatto quello di eguaglianza, dal momento che l'obiettivo principale è quello di assicurare il più possibile la pacifica convivenza tra etnie confliggenti.

In ragione del fatto che l'assetto istituzionale²⁹ si basa sul principio di equa rappresentanza tra le tre principali – ma tra loro diverse –

²⁷ L'implosione della Jugoslavia è tristemente nota, così come ancor più noti sono i sanguinosi conflitti che il venir meno della federazione ha rinvigorito. W.R. DUNCAN, *Yugoslavia's break-up*, in W.R. DUNCAN, G.P. HOLMN, *Ethnic nationalism and regional conflict. The former soviet union and Yugoslavia*, Westview press, Boulder-San Francisco-Oxford, 1994.

²⁸ Per questo la comunità internazionale è intervenuta con misure incisive, con l'obiettivo principale di evitare il perdurare della grave situazione, i cui effetti devastanti si sono ovviamente riversati sulla popolazione civile. È stato pertanto dato avvio ad un lungo processo di transizione istituzionale (accordi di Washington del 1994 e di Dayton del 1995) che ha di fatto portato alla creazione di una Federazione composta da due entità sub statali tra loro diverse: la Repubblica Srpska (RS) a prevalenza serba e la Repubblica federale di Bosnia-Erzegovina (FBiH), nata dalla fusione dello Stato croato «Erzeg-Bosnia» e dalla Repubblica di Bosnia-Erzegovina, prevalentemente abitata da Bognacchi musulmani. Con la Costituzione del 1995 si è dato vita ad uno Stato di fatto composto, benché non possa essere definito come tale. Tra l'altro, lo Stato non solo risulta deficitario di una serie di elementi, tanto che alcuni autori affermano che non sia titolare di sovranità, ma presenta altresì alcuni elementi atipici: è composto da due ordinamenti tra loro asimmetrici, quello della federazione e quello unitario. Per un approfondimento, cfr. N. PAVLE, *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex-Jugoslavia*, Torino, Giappichelli, 2002.

²⁹ Il meccanismo della rotazione è adottato anche per l'organo attivo e di controllo della Presidenza della Repubblica. Secondo quanto disciplinato dalla Costituzione (Par. IV Sez. B, artt. 1 e ss. dedicati al «*Federation Executive*») il Capo dello

entità etnico-territoriali, anche all'interno dell'Istituzione parlamentare si cerca di garantire la presenza paritaria dei popoli, tant'è che in entrambe le Assemblee è adottato il meccanismo della rotazione. Il Parlamento («*Skupstina*») è bicamerale: la Camera dei Popoli (*Predstavnički Dom*) è composta da 15 membri nominati, di cui 1/3 sono scelti dalla Camera della Repubblica Srpska³⁰ e 2/3 dalla Federazione di Bosnia-Erzegovina (5 croati e 5 bosgnacchi designati dalle rispettive comunità). Invece, la Camera dei Rappresentanti (*Dom Naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine*) è composta da 42 membri eletti dal popolo: 1/3 dei membri provengono dalla Repubblica e 2/3 sono eletti dalla Federazione. In entrambi i casi, come sancito dalla Costituzione (*ex par.* IV art. 3) e dalle rispettive *Rules of Procedure* (art. 4 Reg. CR e art. 22 Reg. CP), le Assemblee eleggono tra i rispettivi componenti tre personalità, sulla base del requisito etnico (dunque un bosgnacco, un croato e un serbo) che durano in carica tutta la legislatura, ma a rotazione e per un periodo di tempo determinato (8 mesi) presiedono l'Aula. Tale meccanismo assume senso e significato in considerazione della necessità di tenere separate e distinte le Presidenze delle Assemblee, al fine di evitare il verificarsi di conflitti potenzialmente idonei ad incidere negativamente sull'assetto istituzionale. Per questo, si cerca di evitare che nella rotazione i Presidenti delle due Assemblee abbiano la stessa appartenenza etnica.

3. *Il Presidente di Assemblea nel disegno di legge di riforma costituzionale (A.C. 2613)*

Qualora l'esito referendario del 4 dicembre 2016 fosse stato positivo, con conseguente entrata in vigore della riforma costituzionale, si

Stato è un organo collegiale tripartito, composto dai rappresentanti dei gruppi etnici principali. I membri sono eletti a suffragio universale per quattro anni e presiedono a turno, ogni otto mesi, l'organo collegiale.

³⁰ Se la *Federation of Bosnia and Herzegovina* adotta anch'essa un sistema di tipo bicamerale (il legislativo è affidato ad una *House of Representatives*, composta da 140 membri eletti direttamente da una lista di partiti per le elezioni a livello federale, e da una *House of Peoples*, composta da 30 delegati bosniaci, 30 croati e da un numero di altri delegati, determinato in base al rapporto con gli altri delegati bosniaci e croati nelle 8 *cantonal legislatures*), altrettanto non può dirsi per la *Repubblica of Srpska*, basata sul monocameralismo (il legislativo è affidato ad un'Assemblea nazionale composta da 83 membri eletti direttamente). Cfr. M.S. ELLIS, *Bosnia-Herzegovina*, in G.T. KURIAN (a cura di), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Washington, Congressional Quarterly, 1998.

sarebbe determinata un'importante modifica dell'attuale architettura istituzionale attraverso una profonda revisione del Senato così come delineato dai Padri costituenti e che ha funzionato, tra alti e bassi, fino ad oggi. Uno degli obiettivi principali che il testo della riforma si prefiggeva di attuare era il superamento del bicameralismo perfettamente paritario e, proprio in ragione di ciò, sorgono spontanei taluni interrogativi e considerevoli spunti di riflessione a posteriori³¹.

L'istanza riformista per quanto riguarda il bicameralismo perfettamente paritario – oramai vera e propria eccezione a livello comparato –, pur mantenendo l'articolazione in due rami, avrebbe investito innanzitutto la seconda Camera, trasformandola in un'Assemblea rappresentativa delle istituzioni territoriali, con l'aspirazione di creare un raccordo tra queste ultime e lo Stato mai realizzatosi precedentemente. Proprio per questo, con la configurazione ipotizzata, che prevedeva l'elezione indiretta e la partecipazione di rappresentanti regionali e comunali – tenuto conto delle scelte espresse dagli elettori locali in occasione del rinnovo degli organi territoriali (art. 57, co. 5) –, il Senato sarebbe stato sottratto al circuito fiduciario, per ergersi a nuovo ed esclusivo centro di decisione e tutela degli interessi delle autonomie territoriali.

Le modifiche riguardanti l'assetto dei rapporti tra i due rami dell'Istituzione parlamentare si riteneva fossero finalizzate a ridurre il più possibile la presenza di dinamiche politico-partitiche – teoricamente – estranee all'idea di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Ma ciò non era scontato, perché presumibilmente i *cleverages* politici sarebbero potuti prevalere in quanto la natura stessa dei gruppi parlamentari rischiava di non essere strettamente connessa al tipo di rappresentanza del «nuovo Senato»³².

³¹ Il testo è stato approvato dal Senato in seconda deliberazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, il 20 gennaio 2016; mentre l'approvazione in via definitiva da parte della Camera ha avuto luogo nella seduta del 12 aprile 2016, con 361 voti favorevoli, 7 contrari e 2 astenuti. Come evidenziato da molteplici contributi, gli obiettivi essenziali della riforma fallita erano due: da un lato quello di incoraggiare la governabilità, dall'altro è portare a compimento il processo di federalismo, avviato nel 2001 con la riforma del Titolo V Cost. In questo senso, avrebbe avuto ragion d'essere il profondo mutamento del Senato, rispetto ai suoi connotati originari del 1948. Cfr. T.E. FROSINI, *Elezione diretta o indiretta: That is the Question?*, in www.astrid-online.it/static/upload/protected/prof/prof.-Frosini.pdf.

³² Sarebbe stato dunque necessario chiarire anche la composizione e la consistenza numerica dei gruppi parlamentari, che avrebbero potuto non rappresentare più la proiezione istituzionale dei partiti all'interno delle Assemblee parlamentari.

Il d.d.l. di riforma costituzionale si poneva l'obiettivo di novellare – tra le altre cose – alcuni articoli della Costituzione che più o meno direttamente riguardavano il Presidente del Senato. La *ratio* di tali scelte era principalmente ascrivibile alla volontà di mantenere lo stesso atteggiamento di *self-restraint* adottato dal Costituente del 1946/47 per quanto riguarda la disciplina degli organi dell'Assemblea parlamentare, ossia quello di assicurare le prerogative di indipendenza e di autodeterminazione proprie dell'organo.

In particolare, le modifiche coinvolgevano direttamente i seguenti articoli della Costituzione: l'art. 62, che consente al Presidente di convocare la Camera di appartenenza in via straordinaria; l'art. 63 che ne legittima l'esistenza stessa e, contestualmente, legittima quella dell'Ufficio di Presidenza; gli artt. 85 e 86 che riguardano rispettivamente l'elezione e la supplenza del Presidente della Repubblica; e l'art. 88, relativo allo scioglimento anticipato delle Camere, in ragione del quale il Capo dello Stato si consulta con i Presidenti di entrambe le Camere. Si sottolinea che tali brevi accenni alla figura del Presidente d'Assemblea presenti nel Testo costituzionale rappresentavano comunque una «*fondamentale garanzia per la posizione istituzionale dell'organo direttivo delle Camere*»³³.

Pur restando intatte le previsioni dell'articolo 63 comma 1, in virtù delle quali il Senato (ma anche la Camera) elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di Presidenza, al secondo comma del medesimo articolo sarebbe stata introdotta una modifica sostanziale, degna di particolare attenzione³⁴. Proprio dal contenuto del secondo comma era possibile ipotizzare un rinvio al Regolamento per stabilire i casi in cui l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato avrebbe potuto essere limitata in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali. Per ovviare a tale rischio, si sarebbe potuta ipotizzare l'individuazione di talune incompatibilità tra le medesime cariche. Più in particolare, qualora i Presidenti di Regione – in quanto Consiglieri –³⁵ fossero stati chiamati a partecipare all'Assemblea, si era

³³ M. IACOMETTI, *I Presidenti di assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2001, cit., 240. Sull'importanza del coinvolgimento dei Presidenti nei momenti antecedenti lo scioglimento, si v. A. MANZELLA, *I Presidenti delle Camere nella costituzione e nella prassi costituzionale*, in *Il Filangieri, Quaderno* 2013, n. 2012-2013, 297-300.

³⁴ Cfr. art. 5 comma 2 del d.d.l. di riforma.

³⁵ Il d.d.l. governativo prevedeva originariamente che la seconda Camera fosse composta dai Presidenti delle Giunte Regionali, dai Presidenti delle Province auto-

posto il problema di una possibile limitazione per l'accesso alla Presidenza del Senato per evitare un accumulo eccessivo di cariche: il duplice mandato da un lato avrebbe soddisfatto il requisito posto dal nuovo comma 5 dell'art. 57, ma dall'altro avrebbe potuto inficiare il raccordo centro-periferia a causa di un'eccessiva sovrapposizione di ruoli e funzioni. L'obiettivo sarebbe stato quello di evitare che allo stesso soggetto fosse spettata «*la rappresentanza di organi istituzionali monocratici di diversa natura ed estrazione*»³⁶.

Per quanto riguarda le modalità d'elezione, il ruolo e le prerogative spettanti in capo al Presidente, è necessario fare riferimento alla disciplina dettata dal Regolamento del Senato, che, chiaramente, avrebbe dovuto essere oggetto di una profonda e cospicua revisione. Proprio il Regolamento del Senato (così come quello della Camera) avrebbe avuto un ruolo decisivo per il futuro della riforma e per la concreta realizzazione delle sue finalità. Invero, non era ancora stato chiarito se tale riforma integrale del Regolamento fosse spettata al Senato vigente in virtù del principio di continuità degli organi costituzionali³⁷, ovvero a quello che avrebbe dovuto essere il nuovo organo rappresentativo delle istituzioni territoriali. Anche perché è necessario considerare che il primo comma dell'art. 64 non è stato oggetto della penna riformatrice del Legislatore, lasciando dunque intatta l'autonomia organizzativo-regolamentare (di entrambe le Camere).

nome di Trento e Bolzano, dai Sindaci di capoluogo di Regione e Provincia autonoma, nonché da due membri per ogni Regione eletti dai Consigli regionali tra i propri componenti e da due sindaci eletti da un collegio elettorale costituito dai Sindaci della Regione. Tuttavia, per effetto delle modifiche apportate in sede referente al Senato, nel corso della prima lettura, il riferimento al Presidente della Regione è stato espunto dal testo, ragion per cui non sarebbe stato più membro necessario della Camera alta, in considerazione del fatto che la sua eventuale designazione sarebbe dipesa dalla sua appartenenza o meno al Consiglio. A tal ragione, appare opportuno evidenziare che, da un punto di vista sistematico, il comma 5 dell'art. 39 (disposizione transitoria) mostrava un'aporia, figlia dell'iter legislativo di approvazione. È necessario peraltro considerare che avendo i Presidenti di Regione legittimazione diretta, avrebbero potuto essere chiamati a far parte dell'organo parlamentare rispettando, invero, la conformità rispetto «alle scelte espresse dagli elettori». Sarebbe stato dunque necessario un maggiore chiarimento nel merito della questione.

³⁶ Legislatura 17^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 277 del 14 luglio 2014. Per un'analisi del testo della riforma, si v. R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA, *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, Edizioni Scientifiche italiane, 2016, 35 e ss.

³⁷ Cfr. L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1958.

Appare doveroso precisare però che il d.d.l. cost. prevedeva un'apposita disposizione transitoria (art. 39, comma 8), in virtù della quale le disposizioni dei Regolamenti parlamentari (sia del Senato che della Camera) vigenti alla data di entrata in vigore della riforma costituzionale sarebbero state applicate «*in quanto compatibili, fino alla data di entrata in vigore delle loro modificazioni, adottate secondo i rispettivi ordinamenti*» ed in ragione della loro autonomia regolamentare. Tale previsione è stata ritenuta da molteplici parti insoddisfacente, nonché concretamente impraticabile, poiché il Regolamento tutt'oggi vigente è improntato su un'Assemblea – il Senato – completamente diversa – per struttura, composizione e funzioni – rispetto a quella che sarebbe dovuta risultare a seguito della riforma.

Un altro punto interrogativo strettamente connesso all'elezione e alla durata in carica del Presidente si sarebbe posto in considerazione di due modifiche apportate dalla riforma. La prima riguardava l'art. 86 comma 1, in virtù della quale l'organo monocratico del Senato avrebbe perso il ruolo di supplente³⁸. A seguito della predetta modifica, si era resa necessaria l'introduzione di un secondo comma che attribuisse al Presidente del Senato (e non più al Presidente della Camera come previsto nella formulazione tuttora vigente) il compito di convocare il collegio elettorale per l'elezione del nuovo Capo dello Stato – e di presiedere il Parlamento riunito in seduta comune quando il Presidente della Camera avesse esercitato le funzioni del Presidente della Repubblica, nel caso in cui quest'ultimo non potesse adempierle³⁹. La seconda modifica, invece, riguardava il fatto che la stessa Assemblea non sarebbe stata più soggetta allo scioglimento anticipato.

³⁸ La *ratio* di tale scelta fatta in Assemblea Costituente aveva trovato ragion d'essere sia in riferimento a questioni di simmetria, dato che il Presidente della Camera è chiamato a presiedere il Parlamento riunito in seduta comune, garantendo il bicameralismo *tout court*; sia per quanto riguarda le funzioni non connesse all'attività premiale delle Assemblee legislative. Sulle funzioni di supplenza del Capo dello Stato, la dottrina si attesta tutt'oggi su posizioni differenti (supplenza di organo contro supplenza di persona). Per un approfondimento, cfr. G.U. RESCIGNO, *Artt. 83-87*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1978 e L. ELIA, *La Continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*.

³⁹ L'ultimo comma dell'articolo 63 Cost. sarebbe rimasto invariato, dal momento che quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di Presidenza sarebbero stati quelli della Camera dei Deputati. Solamente quando il Presidente della Camera avesse esercitato le funzioni del Presidente della Repubblica poiché impossibilitato ad adempierle, al Presidente del Senato sarebbe spettato il compito di convocare e presiedere il Parlamento in seduta comune (art. 85 co. 2).

Dunque, per quanto riguarda il primo punto, il Presidente del Senato avrebbe potuto essere eletto, senza ricorrere a scrutini né tantomeno al ballottaggio, attraverso comunque un alto quorum (simile a quello attualmente vigente), affinché fosse garantito non solo il suo ruolo di *super partes*, ma altresì la continuità nel funzionamento dell'organo medesimo. È necessario considerare, infatti, che se da un lato il ballottaggio avrebbe potuto produrre spaccature interne, causando un'eccessiva frammentazione del consenso; dall'altro l'innalzamento del quorum – che in linea teorica sarebbe stato sicuramente fonte di garanzia ed equilibrio, in quanto avrebbe costretto i componenti dell'organo a trovare un accordo – non avrebbe potuto trovare giustificazione esclusiva in un sistema proporzionale, per quanto potesse rappresentare un elemento finalizzato ad implementare meccanismi convenzionali di ricerca del più ampio consenso possibile all'interno del Assemblea.

Nel caso in cui l'obiettivo da perseguire fosse stato un modello per cui il Presidente avesse mantenuto il ruolo di garante e custode della legalità parlamentare e le cui azioni e decisioni fossero vestite di un adeguato grado di indipendenza e imparzialità, sarebbe stato utile ricorrere al metodo del sorteggio ovvero a quello della rotazione. Il ricorso alla prima procedura di designazione casuale, che ha una tradizione risalente nel tempo – si fa riferimento alle esperienze della Grecia classica –, avrebbe potuto ritenersi legittimamente bilanciata non solo per scongiurare eventuali condizionamenti politici soprattutto considerata la nuova funzione di rappresentanza della seconda camera, ma altresì per recuperare quella *vis* di neutralità ed imparzialità che nell'arco di storia repubblicana è più volte venuta meno⁴⁰. Il rovescio della medaglia sarebbe stato però quello di un'imprevedibile – ma non escludibile a priori – nomina di un neofita della vita politico-parlamentare. Di contro, come valida alternativa, giacché altrettanto rispondente alle predette esigenze di imparzialità, si sarebbe potuti ricorrere al meccanismo della rotazione, privilegiando, se nel caso, la nomina di

⁴⁰ Cfr. F. LANCHESTER, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle Assemblee parlamentari*, in *Nomos* 2/2016. Per un approfondimento sul metodo del sorteggio, cfr. A. PLUCHINO, A. RAPI SARDA, *et Al.*, *Democrazia a sorte. Ovvero la sorte della democrazia*, Catania, Malcor D', 2012; Y. SINTOMER, *Il potere al popolo: giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Bari, Dedalo, 2009; D. VAN REYBROUCK, *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013.

personalità da definirsi «esperte» delle procedure parlamentari, giacché più avvezze.

Relativamente ai soggetti che sarebbero stati legittimati ad assumere la carica monocratica, invece, alcuni autori avevano ipotizzato che la Presidenza, affinché il requisito dell'imparzialità potesse essere garantito *tout court*, avrebbe potuto essere affidata ai senatori nominati dal Capo dello Stato sia perché era previsto per loro un mandato settennale e dunque slegato dalla legislatura regionale, sia perché non avrebbero dovuto svolgere un'attività territoriale e quindi avrebbero potuto concentrare il proprio impegno nelle attività presidenziali⁴¹. Tale soluzione sollevava però delle perplessità in ordine alla durata del mandato, che sarebbe stato pari a sette anni – come quello del Capo dello Stato – e che non avrebbe portato benefici. Si sarebbero potuti innescare, infatti, dei meccanismi di competizione tali da incidere sul buon funzionamento dei lavori, col rischio di aprire alla paralisi istituzionale. Non solo, anche se le Presidenze della XVII legislatura hanno dimostrato l'esatto contrario, l'elezione di neofiti alla vita politica e parlamentare avrebbe potuto causare dei ritardi e delle difficoltà, rischi che avrebbero potuto essere scongiurati con l'affiancamento di validi apparati amministrativi, idonei a supportare l'attività del Presidente nell'adempimento delle sue prerogative e funzioni di custode delle procedure parlamentari.

In una logica non dissimile, se si fosse voluta perseguire la strada di affidare il ruolo di Presidente ai c.d. senatori di diritto, una soluzione più razionale avrebbe potuto essere quella di attribuire tale carica ad uno degli *ex* Presidenti della Repubblica, scevri da sudditanze di natura politica, ovvero da problematiche derivanti da inesperienza.

Qualora invece fosse stata perseguita la scelta di affidare la presidenza ai senatori/consiglieri-regionali sarebbe stato comunque necessario inserire una previsione relativa ai casi in cui l'esercizio di funzioni di governo regionali o locali avrebbe costituito limite all'elezione ovvero alla nomina alle cariche negli organi di presidenza e, non *plus ultra*, anche relativamente alla durata del mandato del Presidente di Assemblea.

In questo senso, sarebbe stato proficuo tenere a mente le positive esperienze di democrazie parlamentari a noi vicine come quelle riportate nel secondo paragrafo di questo scritto, che prevedono l'attuazione di un modello di presidenza a rotazione, in ragione dei problemi di funzionalità derivanti dal rinnovo scadenzato, al fine di garantire

una struttura della seconda Camera coerente con la funzione di rappresentanza delle autonomie territoriali.

Di contro, per il secondo profilo, tenendo conto che sarebbe stata un'Assemblea poco numerosa, soggetta a continui e parziali rinnovi, estranea al rapporto di fiducia⁴² e per cui non era previsto lo scioglimento, ad opinione di chi scrive sarebbe stato opportuno che la carica di Presidente potesse avere breve durata, sempre in linea con i succitati esempi comparati, benché anche in questo caso i rischi si sarebbero potuti manifestare in ragione di un'eccessiva frammentazione nella direzione dell'andamento dei lavori⁴³.

Nel caso in cui il Senato fosse stato delineato come il Parlamento in seduta comune, ossia, un'Assemblea caratterizzata da un'attività non continuativa, sarebbe stato compito del Presidente verificare i presupposti per il funzionamento del *plenum*, oltre i canonici poteri di direzione, di esternazione degli atti e delle decisioni assunte, di attestazione, etc.

Inoltre, sarebbe stato opportuno riflettere sul fatto che, in linea teorica, il Presidente del Senato sarebbe potuto essere di colore politico diverso, se non addirittura opposto rispetto alla maggioranza e al Presidente della Camera dei Deputati, che avrebbero deciso la programmazione dei lavori. Proprio quest'ultima ipotesi avrebbe potuto avere ripercussioni politiche estremamente rilevanti. Difatti, in considerazione delle funzioni spettanti in capo al Presidente, la maggior parte delle quali finalizzate al «buon andamento dei lavori», è necessario interrogarsi in che modo sarebbe avvenuta una rimodulazione di siffatta formulazione: ovviamente non in funzione della maggioranza di

⁴¹ Cfr. G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2015.

⁴² L'articolo 24 del d.d.l. di riforma, nel novellare l'articolo 88 Cost., avrebbe limitato il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica alla sola Camera dei Deputati.

⁴³ Si rammenta che il meccanismo della rotazione è adottato in via di prassi anche in sede di elezione del Presidente della Corte Costituzionale. Non sono mancate critiche rispetto al ricorso a tale espediente, in quanto viene eletto Presidente – a maggioranza assoluta dei componenti – il giudice che è più vicino alla scadenza naturale del mandato (triennale). «Questo criterio 'corporativo' di distribuzione a turno della massima carica onorifica, contribuisce alla spersonalizzazione dello status di Presidente a favore della collegialità della Corte, ma – allo stesso tempo – rende frammentaria e discontinua la direzione organizzativa dell'organo». Cfr. F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli editore, 2012, cit., 689.

governo per l'attuazione del programma politico del partito/coalizione che vince le elezioni, né tantomeno in funzione di un carattere compromissorio. Di conseguenza, sarebbe stata doverosa una riflessione su cosa sarebbe potuto accadere se la prassi che ha caratterizzato questo periodo storico, ossia quella per cui il contesto politico ha condizionato irrimediabilmente l'esercizio delle funzioni del Presidente di Assemblea, avrebbe finito per ripercuotersi anche nel nuovo sistema.

Per quanto attiene invece alle funzioni, si richiama quanto novelato dall'art. 10 comma 6 – recante modifiche al vigente art. 70 –, in ragione del quale sarebbe spettato ai Presidenti delle Camere decidere tra loro, sulla base di un'intesa, le eventuali questioni di competenza sollevate secondo le norme dei rispettivi Regolamenti. Questo nuovo comma era stato formulato con un obiettivo principale, ossia quello di ovviare agli eventuali – ma non impossibili – conflitti tra le due Assemblee derivanti dall'introduzione di diverse procedure differenziate per l'esame delle proposte di legge⁴⁴. Il meccanismo conciliativo, invero, sarebbe stato finalizzato a dettare regole adeguate per la soluzione di eventuali controversie – in linea con quanto attualmente previsto dagli artt. 78 Reg. Cam. e 51 co. 3 Reg. Sen. –⁴⁵, ma non si esclude che vi si sarebbe potuto ricorrere per dirimere contrasti nel merito di altre procedure non rientranti nella funzione prettamente le-

⁴⁴ Già il testo della riforma costituzionale del 2006, anch'esso bocciato al referendum costituzionale, introduceva un meccanismo conciliatorio tra le Camere, spettante in capo ai rispettivi Presidenti, dal momento che essi «*d'intesa tra di loro, decidono le eventuali questioni di competenza tra le due Camere, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti, in ordine all'esercizio della funzione legislativa*». La decisione sarebbe stata «*insindacabile in ogni altra sede*», anche se è doveroso ricordare che sarebbe stato possibile demandare la questione «*ad un comitato paritetico, composto da quattro deputati e da quattro senatori, designati dai rispettivi Presidenti*». Cfr. il testo della riforma costituzionale all'indirizzo www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/commissioni/allegati/01/01_all_leggecost.pdf. Si v. anche M. OLIVETTI, *I procedimenti legislativi*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA, *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, Edizioni Scientifiche italiane, 2016, 67 e ss.

⁴⁵ Art. 78 Reg. Cam. «*Quando sia posto all'ordine del giorno di una Commissione un progetto di legge avente un oggetto identico o strettamente connesso rispetto a quello di un progetto già presentato al Senato, il Presidente della Camera ne informa il Presidente del Senato per raggiungere le possibili intese*»; art. 51 co. 3 Reg. Sen. «*Quando sia posto all'ordine del giorno di una Commissione un disegno di legge avente un oggetto identico o strettamente connesso rispetto a quello di un progetto già presentato alla Camera dei deputati, il Presidente del Senato ne informa il Presidente della Camera per raggiungere le possibili intese*».

gislativa. Accogliendo quest'ultima lettura si sarebbe potuta ipotizzare una differenza procedurale: nel procedimento di formazione di una legge, l'intervento dei Presidenti sarebbe rimasto all'interno dell'Istituzione e dunque essere risolto mediante intesa; nel caso in cui le frizioni avessero riguardato invece deliberazioni del *plenum* relative alle ulteriori funzioni previste dal nuovo art. 55 Cost., la questione avrebbe visto il coinvolgimento della Corte costituzionale palesando un conflitto di attribuzioni⁴⁶.

Poiché non era possibile escludere aprioristicamente il verificarsi di conflitti di attribuzione tra i due rami del legislativo in ordine alla asimmetria delle funzioni spettanti in capo alle due Camere, si condivideva l'ipotesi preventivata di regolamentare tali procedure e, al tempo stesso, di creare un organo ad *hoc* composto da deputati e da senatori con compiti consultivi, che avrebbe coadiuvato i Presidenti di Assemblea nel loro ruolo di arbitri di competenze e scongiurato in questo modo il verificarsi di uno scontro istituzionale derivante da contrapposizioni politico-parlamentari⁴⁷. Chiaramente, l'auspicio sarebbe stato quello che Camera e Senato non si fossero comportati come testardi antagonisti incaponiti nelle loro posizioni, ma come Assemblee coordinate ed incardinate nella dinamica della forma di governo parlamentare, qual è quella italiana. Laddove dovesse riproporsi la questione, si potrebbe pensare di istituire commissioni di conciliazione, che nella composizione fossero rispettose del criterio proporzionale, sulla base dell'esempio francese⁴⁸. Le stesse sarebbero chiamate

⁴⁶ Invero, il coinvolgimento della Corte costituzionale non sarebbe stato escluso nemmeno per quanto riguarda il procedimento di formazione delle leggi, ma da ipotizzarsi solo come *extrema ratio*.

⁴⁷ Cfr. R. DICKMANN, *Le questioni di competenza nel bicameralismo legislativo asimmetrico. Alcuni spunti critici*, in *federalismi.it*, n. 11/2016.

⁴⁸ Nel caso francese, secondo quanto disposto dall'art. 45 della Costituzione, ogni disegno o proposta di legge deve essere esaminato da entrambe le Assemblee, che lo devono approvare nel medesimo testo. Se i due rami del Legislativo dovessero trovarsi in disaccordo, è previsto che si proceda ad una seconda lettura presso ciascuna Camera (esame in commissione, esame in seduta pubblica). Qualora persistesse una divergenza di intenti, il Primo ministro ovvero i Presidenti delle due Assemblee possono chiedere la convocazione di una Commissione mista paritetica di 14 membri, che ha il compito di proporre un testo. Se anche questo tentativo dovesse rivelarsi fallimentare, si procede in ambedue le Assemblee ad una terza lettura. Qualora la commissione mista non dovesse raggiungere l'accordo sul testo formulato o se il testo non dovesse essere adottato, il Governo ha la facoltà, dopo una nuova lettura da parte delle Camere, di richiedere all'Assemblea nazionale di decidere in via definitiva. In questo caso l'Assemblea nazio-

ad assumere il precipuo compito di esaminare i disegni e le proposte di legge e di redigere, se nel caso, i testi definitivi. In tal modo si eviterebbe l'esacerbazione del conflitto e il conseguente coinvolgimento della Corte costituzionale, chiamata a risolvere la questione⁴⁹.

nale può riprendere il testo elaborato dalla commissione mista oppure l'ultimo testo da essa votato, eventualmente come modificato da uno o più emendamenti adottati dal Senato. Negli Stati Uniti sono previste le c.d. *conference committee*, composte da membri anziani dei comitati permanenti delle Camere che hanno esaminato il disegno di legge e che assolvono il compito di arrivare ad un testo condiviso. Cfr. Ricerca sugli ordinamenti di Paesi europei ed extra-europei, Roma, 2015.

⁴⁹ Secondo quanto previsto dall'art. 37 della legge n. 87/1953 spetta alla Corte costituzionale risolvere i conflitti tra poteri dello Stato, riconoscendo come legittimati al ricorso non solo gli «*organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono*», ma tutti *gli organi ai quali sia riconosciuta e garantita dalla Costituzione una quota del potere organizzato al massimo livello*. I conflitti interorganici sono caratterizzati per la loro forte colorazione politica e in ragione di ciò si evita di giungere alla Corte, cercando di privilegiare la loro risoluzione «*nei circuiti istituzionali, attraverso mediazioni informali e aggiustamenti taciti*». F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, cit., 72. Benché rappresenti un'ipotesi di scuola mai concretizzatasi, oltre che una *extrema ratio*, è possibile che Camera e Senato si costituiscano in giudizio in caso di conflitto interorganico, se uno dei rami del Legislativo dovesse impedire all'altro l'esercizio delle sue attribuzioni. Questo perché ciascuna Assemblea gode di una sfera di competenze costituzionalmente riservata. Non è possibile rinvenire casi di conflitto concretamente verificatisi (anche in ragione del dogma degli *interna corporis acta*), ma non si esclude l'ipotesi di frizioni per l'assegnazione di determinati provvedimenti risolta in via ufficiosa per evitare di giungere alla paralisi istituzionale. Si ricorda il caso della legge elettorale n. 52/2016, il cui testo era stato inizialmente presentato al Senato, ma poi, per opportunità politica, si è preferito privilegiare la presentazione dello stesso alla Camera al fine di agevolare l'iter del contestuale disegno di riforma costituzionale. Rappresenta un caso particolare, invece, il ricorso presentato da 40 senatori il 10 febbraio dello scorso anno contro il D.d.l. Cirinnà, sul cui episodio si rinvia a S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del «giusto procedimento legislativo»: tanto tuonò che piovve?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2016, 369-376.

Attraverso una consolidata giurisprudenza, la Corte ha riconosciuto ad alcune articolazioni interne delle Camere la facoltà di sollevare conflitto di attribuzioni (ordd. nn. 171/1997, 195/2003, 137/2000 per la Commissione di vigilanza dei servizi radiotelevisivi; ordd. nn. 228/1975, 229/1975 e sent. 231/1975 per le Commissioni d'inchiesta). Parimenti, è possibile la costituzione in giudizio c.d. 'separata', qualora dovesse sorgere un conflitto tra il Presidente di Assemblea (inteso come potere autonomo) e la rispettiva Camera di appartenenza. Più diffusi sono invece i conflitti tra commissioni permanenti. Per un approfondimento, cfr. AA.VV., *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV Convegno annuale AIC, Parma, 29-30 ottobre 2010, Napoli, Jovene, 2012; A. CERRI, *Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Enc. giur. Treccani*, agg. V, Roma, 1996; S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, III, 1989; F.S. MARINI, *Appunti*

Ad opinione di chi scrive sarebbe stato necessario apportare modifiche anche al Consiglio di Presidenza, nell'ottica di un suo ridimensionamento, vista la riduzione da 315 a 100 Senatori (un rapporto di tre a uno), ed in considerazione del requisito di rispetto degli equilibri dei gruppi politici, garantito dal voto limitato, che probabilmente – a seconda della tipologia di *cleavage* che sarebbe prevalso – avrebbe potuto perdere la sua ragion d'essere.

4. *Riforme regolamentari a Costituzione invariata*

La crisi istituzionale, che si è inaugurata all'indomani dell'esito del referendum confermativo sul Ddl di riforma costituzionale e che ha visto le dimissioni del Presidente del Consiglio dei Ministri Matteo Renzi, apre nuovi scenari⁵⁰.

A questo punto è doveroso interrogarsi su cosa sia necessario intervenire. Sicuramente, l'attenzione verterà nuovamente sul tema della riforma elettorale. L'ultima decisione in ordine di tempo è stata quella del 25 gennaio 2017, data in cui la Corte costituzionale si è espressa sulla legittimità della legge elettorale n. 52 del 2015 – meglio nota come *Italicum* –⁵¹ e che pone un interrogativo di non poco conto:

di Giustizia costituzionale, Torino, Giappichelli, 2005; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014.

⁵⁰ Sia consentito il rinvio a M. MANDATO, G. STEGHER, *Un quadrimestre di attesa. Il sistema istituzionale italiano tra fallimenti costituzionali e tentativi di rilancio*, in *Nomos* 1/2017.

⁵¹ Il lapidario comunicato stampa, pubblicato il 25 gennaio, ha anticipato le questioni di legittimità costituzionale su cui il Giudice delle Leggi si è focalizzato: è stata rigettata la questione di costituzionalità relativa alla previsione del premio di maggioranza al primo turno; è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che prevedono il ballottaggio; e, *non plus ultra*, è stata soppressa la possibilità dei capilista eletti in più collegi di scegliere il proprio collegio di elezione. Dalla lettura della sentenza n. 35/2017, pubblicata nella serata del 9 febbraio, emerge come la Corte costituzionale abbia innanzitutto rilevato l'ampia discrezionalità del Legislatore per quanto attiene alla scelta del sistema elettorale, limitando i suoi interventi solo nei casi in cui la disciplina risulti manifestamente irragionevole. Non c'è da meravigliarsi, giacché quella elettorale è pur sempre la legge più politica in assoluto. La declaratoria di incostituzionalità ha riguardato prima di tutto il ballottaggio, non astrattamente in quanto meccanismo, quanto piuttosto «*le specifiche disposizioni della legge n. 52 del 2015, per il modo in cui hanno concretamente disciplinato tale turno, in relazione all'elezione della Camera dei deputati*» dal momento che la formula delineata avrebbe dovuto «*necessariamente tenere conto della specifica funzione e posizione costituzionale di una tale assemblea*» e dunque «*esser primariamente destinato ad assicurare il valore co-*

quale sarà la strada maestra che intraprenderà il Parlamento? Cercare di assicurare la stabilità degli Esecutivi e la governabilità del Paese non è solo direttamente proporzionale all'architettura costituzionale e regolamentare. La stabilità dipende anche dai partiti e le ultime legislature ne sono la dimostrazione. Troppo spesso si privilegiano coalizioni abnormi che inficiano la stabilità dei governi stessi, portando ad una situazione di stallo da cui non sempre è facile uscire. Per questo, si rende ancor più necessaria un'ulteriore riforma elettorale, al fine di garantire al Governo una maggioranza politica certa e con l'intento di contemperare le istanze di rappresentatività, facilitando la convergenza ed evitando dunque la frammentazione partitica. D'altronde, l'*Italicum* – sistema proporzionale con premio «*majority assuring*» –, sarebbe valso esclusivamente per la Camera dei deputati e non anche per il Senato; ma a seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale, la legge elettorale è divenuta irragionevole poiché il ballottaggio avrebbe assunto senso e significato in considerazione del superamento del bicameralismo perfettamente paritario.

L'effetto della formula elettorale prevalentemente maggioritaria uninominale è stato quello di rimodellare il sistema dei partiti che si è inizialmente assestato su un bipolarismo: da un lato il centro-destra,

stituzionale della rappresentatività». Qualsiasi meccanismo che artificiosamente consentisse ad una lista titolare di un modesto consenso il raggiungimento della maggioranza assoluta – e più in generale qualsiasi effetto distorsivo – deve essere evitato. Altro aspetto censurato è la facoltà del capolista eletto in più collegi di scegliere in maniera totalmente discrezionale il proprio collegio; per questo, i capilista saranno assegnati ai collegi tramite sorteggio in virtù di quanto previsto dall'ultimo periodo dell'art. 85 del d.p.r. n. 361 del 1957 «*in funzione sostitutiva dell'opzione arbitraria caducata*». Ciò che resta della legge elettorale, che comunque è suscettibile di immediata applicazione, è un sistema proporzionale con un correttivo maggioritario (premio di maggioranza alla lista che raggiunge il 40%), valido per la Camera dei Deputati. Ma essendo il sistema italiano basato sul bicameralismo perfettamente paritario, trapela una necessità di non poco conto: i sistemi elettorali di entrambi i rami del Parlamento devono essere omogenei senza «*compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare*», o perlomeno «*se differenti, non ostacolano* (prima della correzione «*non devono ostacolare*»), *all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee*». Cfr. il testo della Sentenza sul sito <http://www.cortecostituzionale.it/action/SchedaPronuncia.do>.

Per un approfondimento, cfr. i lavori del Seminario su «Il sistema elettorale per le Camere dopo la sentenza della Corte costituzionale», tenutosi il 30 gennaio 2017 nella Sala degli organi collegiali dell'Università «La Sapienza» e promosso dalla rivista *Nomos*, *Le attualità nel diritto* e dal Master in Istituzioni parlamentari «Mario Galizia» per Consulenti di Assemblea, <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>.

dall'altro il centro-sinistra, entrambi con un proprio leader che, fatta eccezione per l'avvio della XVII legislatura, è di solito chiamato a rivestire il ruolo di Presidente del Consiglio dei Ministri grazie all'investitura popolare di fatto.

Quello che si è cercato di realizzare negli ultimi anni è portare a compimento il principio maggioritario inteso come regola per governare⁵². Attualmente, però, diversi fattori fanno ritenere che la torsione maggioritaria della forma di governo italiana abbia perso la sua spinta propulsiva, in ragione del 'terremoto con liquefazione'⁵³ del 2013 che ha sovvertito gli assetti (con la conseguente destrutturazione del partito politico), portando ad un sistema partitico non più bipolare (se davvero lo è mai stato), ma tripolare... se non addirittura quadripolare. In tal modo è divenuto più difficile affermare la logica dell'essenza stessa della democrazia maggioritaria, finalizzata invece all'ottenimento di governi stabili e duraturi per l'intera legislatura⁵⁴.

Di conseguenza, come evidenziato dal Giudice delle Leggi, è compito del Legislatore delineare una nuova legge elettorale. Nel caso in cui la prospettiva concreta fosse quella di un sistema di tipo proporzionale senza correttivo maggioritario, ciò eviterebbe che i due partiti maggiori (Pd e Forza Italia) possano subire perdite a vantaggio dei due partiti divenuti concreti *competitor* (Movimento 5 Stelle e Lega Nord), giacché le formule proporzionali sono solite fotografare le opinioni dell'elettorato così come espresse nelle urne⁵⁵. Ma in questa fase,

⁵² Si veda T.E. FROSINI, *Principio maggioritario*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 4498-4501.

⁵³ La lungimirante definizione è da attribuirsi a F. LANCHESTER, *Terremoto con Liquefazione e le Prospettive della Riforma Istituzionale in Italia*, in S. DRĂGULIN (a cura di), *Constitution and Constitutional reform*, South-East European Journal of Political Science, vol. 1, n. 2, April-June, 2013.

⁵⁴ Se l'aspirazione tutt'oggi fosse quella di prendere ad esempio il modello *Westminster*, che nonostante i recenti risultati non proprio brillanti alle *General Election 2017* – a quanto emerge dai risultati si sono poste le basi per il quarto caso di *hung parliament* della storia inglese –, sarebbe opportuno introdurre: l'attribuzione di corsie preferenziali per i provvedimenti del Governo (dunque regole che riconoscessero prerogative al Governo e alla sua maggioranza) all'interno delle Assemblee; il riconoscimento formale tramite apposite discipline regolamentari dell'opposizione, delineando un vero e proprio statuto; etc. Si veda T.E. FROSINI, *Il governo parlamentare del Premierato*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Associazione per le ricerche e gli studi sulla rappresentanza politica nelle assemblee elettive*, Quaderno 2006, Napoli, Jovene, 2007.

⁵⁵ A fasi alterne si presentano aspre critiche e si individuano diverse cause per trovare le fondamenta delle degenerazioni del parlamentarismo italiano. In una prima

dove nessun partito sembrerebbe essere in grado di raggiungere la soglia minima per poter governare, stante la perdurante frammentazione del sistema, può anche darsi che i partiti scelgano di andare al voto con gli attuali Italicum 2.0 e Consultellum, frutto dell'intervento della Corte costituzionale⁵⁶. Altre ipotesi che non è possibile escludere sarebbero da un lato quella di decidere di superare, mediante un'interpretazione sistematica, l'aggancio testuale di quanto sancito dall'art. 57 Cost., prevedendo un premio nazionale per il Senato; mentre, dall'altro, prospettare l'inserimento di coalizioni anche alla Camera dei deputati e, così facendo, agevolare il raggiungimento della soglia minima⁵⁷.

fase, che ha portato ai referendum abrogativi del 1993, si è inaugurata la crisi della formula proporzionale, vista come fonte di debolezza dei governi di coalizione; in seguito, l'affermazione di un 'eccessivo' predominio dell'Esecutivo e della sua maggioranza rispetto all'organo Parlamento (che ad opinione di chi scrive non si è affermato adeguatamente), da attribuirsi al sistema elettorale tendenzialmente maggioritario. Sebbene in linea di principio quello che si cerca di assicurare non è solo la garanzia di rappresentanza, ma di avere al tempo stesso governabilità; nonostante i buoni propositi (come ben noto, i meccanismi elettorali hanno una valenza politica estrema ed è arduo trovare un accordo tra le parti coinvolte che accontenti tutti), le canoniche formule elettorali hanno obiettivi che viaggiano come rette parallele, per cui il maggioritario incoraggia la governabilità, mentre il proporzionale favorisce la rappresentatività. Da qui, l'esigenza di dare attuazione a sistemi elettorali misti che perseguano, nei limiti del possibile, entrambi gli obiettivi. Cfr. T.E. FROSINI, *Una legge elettorale che salvi il bipolarismo*, in AA.VV., *Rappresentare e governare. Percorsi costituzionali*, Padova, Cedam, 2011.

⁵⁶ La Corte costituzionale era già intervenuta con la oramai celebre sent. 1/2014 con la quale aveva trasformato l'allora legge elettorale vigente da un sistema proporzionale con effetti maggioritari in un sistema proporzionale con diverse soglie di sbarramento (alla Camera il 4%, al Senato l'8%, aumentate al 10% e al 20% nel caso di coalizioni). Molti autori si sono interrogati sulla possibile applicabilità della precedente normativa sottoposta al vaglio della Consulta. Tra tutti si ricorda la posizione di Frosini, per cui la risposta è parzialmente affermativa: sarebbe infatti stato possibile applicare la legge senza problemi «per la parte riferita al premio di maggioranza, il quale una volta eliminato non impatta sull'applicabilità della legge stessa e quindi non impedisce la rieleggibilità del Parlamento (...) mentre sugli effetti della incostituzionalità delle liste bloccate (...) credo, occorra un intervento legislativo, che innovi sul metodo di scelta dei parlamentari attraverso l'introduzione delle preferenze, e con il voto di genere alternato (per non cadere in un altro vizio di incostituzionalità...). Pertanto, se il Parlamento non approva almeno una legge (...) credo che non si possa andare al voto con la sola normativa di risulta epurata dalle norme incostituzionali». Cfr. T.E. FROSINI, *Piove, Parlamento delegittimato*, in *confrontocostituzionali.eu*, 5 dicembre 2013.

⁵⁷ Per un chiaro quadro ricostruttivo e propositivo, cfr. S. CECCANTI, *Tre brevi riflessioni: motivazioni per il no al ballottaggio, auto-applicatività garantita, modifiche opportune per un'armonizzazione ragionevole*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2017,

L'accordo raggiunto da PD, M5S, FI e Lega per la determinazione della nuova (si legga ennesima) legge elettorale è naufragato inesorabilmente l'8 giugno 2017. La formula ipotizzata di ispirazione tedesca, all'esame del plenum della Camera, non ha retto alla votazione del primo emendamento⁵⁸. Da ciò si evince come non si avrà una nuova legge elettorale nell'immediato, né tantomeno si andrà ad elezioni questo autunno. Lo scenario che ad oggi si profila è quello del voto a scadenza naturale della legislatura con le leggi attualmente vigenti, come risultanti dall'intervento della Consulta.

Probabilmente, a questo punto, l'esame approfondito non deve limitarsi alla sola formula elettorale. Sarebbe forse più utile un generale ripensamento delle norme costituzionali sulla forma di governo (che erano lasciate inalterate dalla riforma bocciata dal referendum, tranne per il doppio rapporto fiduciario), della legislazione elettorale e di quella di contorno, (intervenendo su molteplici aspetti quali eleggibilità, ineleggibilità, incandidabilità, selezione dei candidati, finanziamento, rimborsi e comunicazione politica), oltre ad individuare un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi adeguato, dal momento che il proporzionale, in vigore dal 1948 fino al 1993, non ha sempre portato a governi stabili e duraturi, tant'è che negli anni successivi si è intervenuti con leggi prevalentemente maggioritarie, delineate con l'intento principale di favorire la governabilità⁵⁹.

Id., *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in *Federalismi.it*. Alcuni autori ritengono che l'interpretazione data all'art. 57 sia stata banalmente circoscritta al significato di 'circoscrizione elettorale' senza però tener conto del tipo di rappresentanza che avrebbe composto la seconda Camera. Cfr. A. MANZELLA, *La Costituzione vivente*, in Nuova antologia. gen/mar, 2009, Firenze, Le Monnier, 2009.

⁵⁸ L'emendamento questionato è stato (ri)presentato in Aula dall'On. Biancofiore (FI) contro il parere del Capogruppo, relativo alla tutela delle minoranze riconosciute nel territorio del Trentino Alto Adige. Con l'approvazione di tale modifica sarebbero stati eliminati i collegi maggioritari che la legge elettorale manteneva in Trentino Alto Adige, che avrebbero garantito la rappresentanza ai sudtirolesi della SVP, e al loro posto si sarebbe introdotto il riparto proporzionale dei collegi. Il condizionale è d'obbligo dal momento che l'emendamento, approvato con 270 sì e 256 no, ha messo la pietra tombale sulla legge elettorale, ingenerando un reciproco scambio d'accuse tra le forze politiche presenti in Aula. L'episodio probabilmente rimarrà agli atti della cronaca parlamentare anche per un incidente d'Aula. Sebbene la Presidente Boldrini avesse indetto la votazione a scrutinio segreto, in un primo momento e per pochi secondi, lo scrutinio è invece stato palese.

⁵⁹ Il 20 dicembre 2016 il Presidente della Repubblica invitava il Parlamento ad adoperarsi per l'armonizzazione delle leggi elettorali, benché oramai nella fase conclu-

Il secondo punto nevralgico esposto e preoccupante è quello dei Regolamenti parlamentari, su cui è doveroso mettere mano perché è da troppo tempo che si attende una loro riforma, poiché oramai obsoleti e non più in grado di assicurare la funzionalità del sistema. Entrambi risalgono al 1971 e, nonostante gli interventi manutentivi e puntuali degli ultimi trent'anni, perdura la necessità di operare una loro integrale revisione, in quanto il quadro politico-parlamentare è profondamente cambiato rispetto ad allora: non solo il Parlamento ha perso quella posizione di monopolio assoluto che lo ha per decenni contraddistinto – in particolar modo per quanto riguarda la legislazione –, ma è altresì mutato il contesto nazionale (sistema dei partiti) ed europeo (rappresentanza sovranazionale)⁶⁰.

Dal momento che la Costituzione rimanda ai Regolamenti parlamentari (*ex art. 64 co. 1*) la determinazione delle modalità di organizzazione e funzionamento delle due Assemblee, le stesse hanno la facoltà di apportare modificazioni alle disposizioni regolamentari, pur nel pieno rispetto di quanto disposto dalla Carta fondamentale. Non esiste tra l'altro un obbligo espresso che i Regolamenti debbano essere speculari, anche perché a livello letterale la Costituzione afferma che entrambe le Camere si debbano dotare di un proprio Regolamento. Da tale assunto è facilmente desumibile come sia legittimo ipotizzare una differenziazione di competenze fra i due rami del Parlamento, nell'alveo di un bicameralismo rimasto perfettamente paritario.

Essendo dunque fallita la riforma della Costituzione, al netto dei possibili ma difficili interventi sulla forma di governo che già si riaffacciano nel dibattito (come la mozione di sfiducia costruttiva), la scelta rimane obbligata: intraprendere la via di una riforma regolamentare

siva della legislatura, con lo scopo «di consentire nuove elezioni con esiti chiari è necessario dotare il nostro Paese di leggi elettorali, per la Camera e per il Senato, che non siano, come in questo momento, l'una fortemente maggioritaria e l'altra assolutamente proporzionale ma siano omogenee e non inconciliabili fra di esse».

⁶⁰ I 'nuovi' Regolamenti del 1971 hanno avuto genesi in un'ottica prettamente consociativa e, solamente nel corso del tempo – grazie a riforme puntuali –, sono stati oggetto di opportune modifiche in chiave però di c.d. «maggioritarismo funzionale». Difatti, le riforme sono state principalmente finalizzate al funzionamento del sistema, ma non hanno mai affrontato *strictu sensu* il cuore del problema. Per questo ancora oggi si risente della mancanza di un Governo inteso come comitato direttivo della maggioranza, deficitario degli strumenti necessari affinché possa assolvere ai suoi diritti e doveri. Per un approfondimento cfr. V. LIPPOLIS, *Maggioranza, Opposizione e Governo*, 2001, 613-658.

senza una preventiva riforma dell'assetto istituzionale. In questo senso, per quanto riguarda l'organo monocratico posto al vertice dell'Assemblea, è possibile immaginare, pur a Costituzione invariata, una modifica dei Regolamenti per quanto attiene ai profili organizzativi? In caso di risposta affermativa, quali sono le opportune modifiche da intraprendere a bicameralismo invariato se l'intento è quello di valorizzare il ruolo di garanzia del Presidente?⁶¹

Innanzitutto, a prescindere dalla formula elettorale che verrà adottata, ci si sente di escludere un intervento volto ad innalzare il quorum per l'elezione del Presidente: qualora si dovesse procedere in tal senso, forti sarebbero i rischi di una ulteriore frammentazione politica. L'ipotesi più plausibile sarebbe quella di omogeneizzare le diverse sfumature che caratterizzano le disposizioni regolamentari relative all'elezione, attualmente differenti e, nel caso in cui la formula elettorale adottata per l'elezione dei membri del Parlamento fosse di tipo proporzionale, si potrebbe pensare di mantenere comunque il ballottaggio tra i due candidati più votati, ad oggi previsto solo al Senato (cfr. *supra* par. 1). Nell'ottica di un rafforzamento istituzionale si può legittimamente prevedere, come quorum per l'elezione, la maggioranza qualificata dei 3/5 dei componenti, dal momento che un innalzamento mal si concilierebbe con un sistema già di per sé eccessivamente frammentato, rendendo impossibile l'elezione stessa⁶². Non solo. Perché è così

⁶¹ «Appare assolutamente necessario rafforzare la configurazione del Presidente di Assemblea parlamentare quale soggetto terzo rispetto alla dialettica maggioranza-opposizione all'interno dell'organo. Il Presidente è il garante della legalità regolamentare (oltre che, ovviamente, costituzionale) in ciascuna Camera del Parlamento. Ogni appannamento di questa funzione rischia di determinare gravi crisi di legittimazione dell'istituzione nel suo complesso; crisi che possono traumaticamente spostare in altre sedi la garanzia della legalità nella vita dell'organo (...). La configurazione del Presidente come figura al di sopra delle parti risponde, del resto, ad un'antica tradizione del parlamentarismo italiano e non solo di questo». Cfr. F. CLEMENTI, E. GIANFRANCESCO, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI, *Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007.

⁶² Un quorum qualificato per l'elezione dell'organo presuppone che ci sia una maggioranza più vasta rispetto a quella meramente governativa, ossia si palesa come necessaria, perlomeno nei primi scrutini, la c.d. «maggioranza costituzionale». Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 143. Tra l'altro, la dottrina ha evidenziato come la Costituzione non abbia precisato quale tipo di maggioranza sia necessaria per eleggere il Presidente, purché «sia interpretato in armonia e in modo sistematico con altre disposizioni della Costituzione». L. CIAURRO, *La funzione unificante dei Presidenti nell'orga-*

importante che al Presidente di Assemblea, *rectius* del Senato, sia eletto nel minor tempo possibile e abbia un largo consenso alla base, di modo che possa emergere la natura di organo imparziale? Ovviamente la risposta è da leggersi non solo perché egli è l'organo chiamato a rappresentare l'Assemblea, ma altresì da ricercare nell'art. 88 Cost., che affida al Presidente della seconda Camera il ruolo di supplente del Capo dello Stato, qualora si verifichi la necessità di coprirne una temporanea assenza.

Parimenti, si potrebbe intervenire sulla durata del mandato, ritornando al rinnovo per sessioni che ha caratterizzato l'Ottocento (e attualmente vigente in alcune esperienze comparate), anziché una durata pari all'intera legislatura. Proprio attraverso la reintroduzione del meccanismo di rinnovo per sessioni, da configurarsi come suddivisione temporale per l'organizzazione dei lavori parlamentari, la stessa funzione legislativa potrebbe trarre giovamento, dal momento che troverebbe quegli stimoli necessari ad assicurare la produttività, nonché più in generale funzionalità del sistema. In quest'ottica si potrebbe ipotizzare la suddivisione dell'intera legislatura – pari a 5 anni – in 5 sessioni che abbiano ciascuna durata pari ad un anno e, nella prima seduta, l'elezione di 5 personalità che verrebbero chiamate a rivestire il ruolo di Presidente. Il meccanismo che porterebbe all'alternanza di queste personalità sarebbe quello della rotazione, il quale non andrebbe ad incidere negativamente sul principio elettivo, ma con esso si integrerebbe.

Qualora si ritenesse l'articolazione in sessioni eccessivamente desueta⁶³, si potrebbe pensare di ridurre la durata del mandato presidenziale da quinquennale ad un periodo di tempo inferiore, affinché anche in questo modo sia possibile applicare il meccanismo della rotazione. Come scegliere però queste personalità che si succedono alla carica di Presidente e quanto deve durare il loro mandato? Tutto dipenderebbe dal numero dei gruppi parlamentari costituiti di diritto. Ipotizzando che all'inizio della legislatura si formino 10 gruppi parlamentari, avremmo 10 Presidenti il cui mandato potrebbe essere semestrale (in tal modo avremmo due Presidenti l'anno). Questo sistema, a

nizzazione delle Camere, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento II*, Pisa, Plus-Pisa University Press, 2008, cit., 12.

⁶³ In un'ottica comparata, il meccanismo del rinnovo per sessioni, che Italia risale al periodo statutario, è tutt'oggi utilizzato in alcuni ordinamenti europei, come Francia, Regno Unito e Spagna. Per un approfondimento, cfr. P. MASSA, *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2003, 43 e ss.

rigor di logica, dovrebbe altresì applicarsi all'Ufficio/ Consiglio di Presidenza.

Ovviamente, perché il meccanismo sia perfettamente funzionante, la legislatura dovrebbe arrivare alla sua scadenza naturale e non rimanere ostaggio di aspre ed instabili trattative.

Il meccanismo della rotazione assumerebbe senso e significato in ordine ad un principio democratico⁶⁴: tutti i parlamentari, a prescindere dal loro *cursus honorum* e dal grado della loro 'dimistichezza' con le regole e le procedure parlamentari, avrebbero la possibilità di rivestire il ruolo di vertice monocratico dell'Assemblea. Non è scontato infatti che precedenti esperienze parlamentari possano giovare al requisito dell'imparzialità. A ciò è necessario aggiungere che, sulla base dell'ipotesi prospettata, non solo la durata del mandato sarebbe inferiore rispetto a quella della legislatura, ma che comunque quella forza politica di cui il Presidente è espressione nel periodo successivo sarebbe soggetta ad un altro Presidente di forza opposta. Di conseguenza, trattandosi dell'accesso ad un ruolo particolarmente desiderato, la rotazione potrebbe assicurare un efficiente andamento dei lavori e una parità di trattamento, perché ispirato al principio dell'alternanza e dall'ipotesi che tutti i parlamentari, perlomeno in linea teorica, possano avere eguali possibilità di accedere al soglio presidenziale. In questo modo sarebbe molto più facile raggiungere un accordo tra maggioranza e minoranze di opposizione.

A livello di funzioni, invece, si rammenta che meccanismi preventivi e di argine rispetto ad eventuali incidenti nel corretto funzionamento procedurale sono insiti nella natura dei poteri dell'organo: è possibile ritenere che entrambi i Presidenti dei due rami del Parlamento abbiano di per loro «un potere-dovere di intervenire congiuntamente per ripristinare una corretta funzionalità (...) in base al principio – di diretta derivazione costituzionale (art. 64 Cost.) – secondo il quale ai Presidenti di Assemblea spetta l'onere di assicurare il corretto funzionamento di tutti gli organi parlamentari (artt. 8 Reg. Sen. e 8 Reg. Cam.)»⁶⁵.

⁶⁴ Si ricorda che Esposito affermò che «principio essenziale della democrazia è l'alternarsi del comando e dell'obbedienza, per cui i governanti di oggi sono in potenza i sudditi di domani». C. ESPOSITO, *La costituzione italiana: saggi*, Padova, Cedam, 1954, cit., 8.

⁶⁵ Cfr. Resoconto stenografico della seduta del 21 gennaio 2009 della Giunta per il Regolamento.

Una soluzione di questo tipo (ossia della Presidenza a rotazione) potrebbe ulteriormente allontanare l'ipotesi, anche se in alcuni casi più che paventata, di sfiduciare il Presidente di Assemblea⁶⁶.

Pertanto, alcuni *escamotages* rafforzativi potrebbero individuarsi innanzitutto nel meccanismo della programmazione dei lavori, attraverso una riduzione delle disarmonie vigenti tra le norme regolamentari di Camera e Senato. È opportuno ricordare come fosse prevalsa nel tempo, per superare l'eccessiva frammentazione, la logica dell'unanimità decisoria. La predetta è stata superata esclusivamente, ma non del tutto, alla Camera dei Deputati, a partire dalle riforme regolamentari successive alla curvatura maggioritaria. Difatti, proprio in occasione della novella regolamentare del 1997, sotto la Presidenza Violante, è stato introdotto il quorum dei 3/4 per le deliberazioni della Conferenza dei Presidenti di gruppo – mentre al Senato è rimasta l'unanimità –, di fatto praticamente irraggiungibile⁶⁷. Come ovvio che sia, dal momento che un così alto quorum necessita dell'accordo di tutte le parti presenti nella Capigruppo, la predisposizione del calendario spetta al Presidente, ragion per cui prevale il suo ruolo di *dominus*, costringendo i Presidenti dei Gruppi non solo ad accettare decisioni in alcuni casi eccessivamente discrezionali, ma anche a ricorrere a degenerazioni strumentali (in particolar modo da parte del Governo⁶⁸). Sa-

⁶⁶ Benché nel periodo più recente di storia parlamentare si è arrivati a chiedere le dimissioni dell'allora Presidente Fini, al tempo stesso è opportuno ricordare la missiva a firma dei Presidenti di Camera e Senato recapitata alla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia con cui è stata sottolineata l'impossibilità di sfiduciare i Presidenti di organi parlamentari giacché gli stessi hanno «sia pur graduato dalla natura e dal rilievo costituzionale del collegio presieduto, un carattere eminentemente neutrale, di garanzia e di arbitrato tra le parti» Cfr. Resoconto stenografico, 8 marzo 1995. Per una ricostruzione puntuale degli accadimenti della XVI legislatura, si rinvia a F. FURLAN, *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2011, 337-360.

⁶⁷ Se il principio unanimistico basa le proprie fondamenta sul compromesso, che nel caso non sia raggiunto ne consegue una «non decisione»; il principio di maggioranza implica una vera e propria competizione tra due o più scelte, da cui ne può risultare vittoriosa solamente una. Si v. V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, 221 e ss.

⁶⁸ Appare doveroso ricordare che il Governo è informato delle riunioni della Capigruppo affinché possa far partecipare un proprio rappresentante, che assume un ruolo del tutto marginale, giacché può solamente esporre le posizioni del Governo senza però essere titolare di poteri decisori né tantomeno di garanzie procedurali. Al Senato, tale consuetudine è stata cristallizzata attraverso una disposizione regolamen-

rebbe dunque opportuno che la sede collegiale appena menzionata cessasse di essere luogo di dibattito, divenendo luogo di decisione, impedendo al contempo che il Presidente possa svolgere ancora il ruolo di protagonista indiscusso⁶⁹.

La funzione decisoria rispetto alla programmazione dei lavori del Presidente è riconosciuta come la più politica, dal momento che ad egli spetta decidere, in caso di disaccordo, le materie su cui l'Assemblea e le Commissioni focalizzeranno la propria attenzione⁷⁰. Benché egli sia da ritenersi 'soggetto di indirizzo politico', mantiene una propria autonomia rispetto all'indirizzo di maggioranza, anche grazie a quanto previsto dai Regolamenti.

Inoltre, sarebbe ipotizzabile sottoporre a regime di pubblicità i resoconti delle numerose riunioni della Capigruppo, tutt'oggi strettamente riservati, anche in considerazione di una prassi che col tempo si è andata affermando, ossia la trattazione in questa sede di numerose questioni che a livello teorico-procedurale sarebbero di competenza di altri organi⁷¹.

Soluzione possibile, nell'ottica di un riassetto verso caratteristiche di terzietà ed imparzialità del Presidente, potrebbe essere quella di guardare all'esperienza francese, ove la programmazione è fatta per quote, in modo tale da assicurare a tutti i soggetti (Governo, opposizioni e minoranze) un'equilibrata distribuzione nella calendarizzazione dei rispettivi provvedimenti, attraverso un ampliamento di quanto già previsto dai vigenti artt. 23 e ss. Reg. Cam. e 53 e ss. Reg. Sen. Volente o nolente, proprio il tema della programmazione dei lavori rappresenta un nodo cruciale e che assume rilevanza mediatica di un certo spessore, poiché la decisione di ricorrere a strumenti quali ad

tare nel 1977. Per una ricostruzione, si v. V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Filangieri, Quaderno 2007*, Napoli, Jovene editore, 2007, 5 e ss.

⁶⁹ Alcuni autori, infatti, sottolineano come sia fondamentale la presenza di un organo monocratico al vertice dell'Assemblea che garantisca adeguati spazi e tempi alle forze presenti all'interno, nel pieno rispetto di quanto sancito dalla Costituzione e dai Regolamenti. A tal ragione il Presidente «assume anche un ruolo esterno generale, di "sistema"» tanto da spingere le Camere a «costruire nei loro Presidenti un'authority con ampi poteri equitativi». Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 148.

⁷⁰ E. GIANFRANCESCO, *Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori parlamentari: a ciascuno il suo*, in *Il Filangieri, Quaderno 2013*, n. 2012-2013, 215-239.

⁷¹ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013.

esempio il contingentamento dei tempi può essere politicamente contestabile ed esporre il Presidente ad accuse più o meno fondate di parzialità e di determinazione di un proprio indirizzo politico.

Proprio il meccanismo per quote (ancor meglio in combinato con il rinnovo per sessioni) porrebbe fine in Senato al solitario decisionismo presidenziale, che in taluni casi viene considerato come eccessivamente allineato a favore di un determinato schieramento piuttosto che di un altro, quando invece rappresenta più l'attuazione di una determinata previsione regolamentare (di cui il classico esempio è il contingentamento dei tempi)⁷².

Rimanendo nell'assetto dei rapporti tra Presidente e gruppi parlamentari – questi ultimi eccessivamente frammentati in componenti e a cui si somma la problematica del transfughismo⁷³ –, una tutela funzionale potrebbe essere quella di prevedere una norma che imponesse una corrispondenza tra gli stessi e le liste. Qualora dovesse verificarsi una scissione interna, sarebbe possibile demandare la decisione di autorizzare le deroghe – che comunque dovrebbero essere centellate – non tanto al Presidente stesso, quanto piuttosto all'Ufficio di Presidenza (andando oltre al rafforzamento delle attribuzioni avvenuto alla Camera) ovvero alla Giunta per il Regolamento, che avrebbero il compito di decidere sulla base di specifiche disposizioni regolamentari opportunamente previste, integrando quanto già sancito dagli artt. 14 Reg. Cam. e Reg. Sen., ed ovviamente armonizzate con la legge elettorale. In tal modo l'organo chiamato ad assumere la decisione avrebbe il compito di valutare la questione, nonché la presenza o meno di determinati requisiti ritenuti indefettibili. Cionondimeno, se la suddetta prerogativa fosse affidata esclusivamente al Presidente dovrebbe essere delineata con cautela, in quanto da un lato potrebbe avere il merito di limitare il fenomeno delle «porte girevoli», ma dall'altro finirebbe col conferirgli ulteriore potere di indirizzo politico. Sarebbe anche plausibile ipotizzare l'introduzione di misure sanzionatorie a danno dei par-

⁷² Tale soluzione è stata già avanzata da E. GIANFRANCESCO, *Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori parlamentari: a ciascuno il suo*, in *Il Filangieri, Quaderno 2013*, n. 2012-2013, 215-239.

⁷³ Si consideri che all'avvio della XVII legislatura si erano costituiti 6 gruppi alla Camera, mentre al Senato se ne erano costituiti 7. A questi numeri ovviamente è necessario aggiungere il gruppo misto. Nel corso della legislatura i numeri sono andati incrementandosi: alla Camera sono divenuti 12 gruppi, al Senato sono diventati invece 11.

lamentari transfughi, come ad es. l'impossibilità di assumere determinati incarichi all'interno della Camera di appartenenza per un periodo di tempo notevole, al fine di limitare questo particolare *habitus*.

Di contro, nel caso in cui si decidesse di lasciare le cose immutate, e dunque l'elezione del Presidente d'Assemblea come disciplinata dagli artt. 63, co. 1 Cost. e 4 Reg. Cam. e Reg. Sen. e la durata quinquennale del suo mandato, lo stesso potrebbe essere inviato – in via di prassi o tramite una specifica previsione regolamentare – a far parte del gruppo misto, anziché di specifici gruppi parlamentari ideologicamente connotati e schierati. Questa particolare usanza col tempo si è persa: difatti, al Senato, fino al 1968, le diverse figure che si sono succedute alla carica apicale hanno fatto parte del gruppo misto invece che dei diversi gruppi parlamentari che animavano il palcoscenico parlamentare⁷⁴; dunque in questo senso potrebbe essere utile, o quantomeno opportuno, che coloro che sono chiamati a rivestire lo scranno più alto del *corpus* assembleare rispettassero questa prassi, al fine di ricondurre il ruolo del Presidente sui binari dell'imparzialità.

Comunque, si deve ricordare che il diritto parlamentare non deve essere considerato come «schiavo del diritto della maggioranza», ma rispettare tutti gli schieramenti politici presenti all'interno dell'Aula. Da tale assunto emerge come urgente il riconoscimento di alcuni istituti introdotti in via regolamentare, come ad es. l'introduzione dello statuto dell'opposizione, di modo che le forze minoritarie possano ricevere tutela garantista, a maggior ragione se quella che sta andando in porto – oramai nella prossima legislatura – dovesse essere proprio la via proporzionalistica⁷⁵. Tra l'altro è probabile che un ritorno ad una

⁷⁴ Al Senato, a partire dalla I legislatura (1948-1953) fino alla IV legislatura (1963-1968) coloro che sono stati eletti al soglio presidenziale (Bonomi, De Nicola, Paratore, Ruini e Merzagora) hanno fatto parte del gruppo misto. Alla Camera dei deputati, invece, costituisce una vera e propria eccezione il caso di Pier Ferdinando Casini, che ha fatto parte del gruppo misto dal 4 giugno 2001 al 17 novembre 2005, per poi entrare nel gruppo UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro - CCD-CDU) il 18 novembre 2005 rimanendovi fino alla scadenza della legislatura. Si ricorda però che fino agli anni Sessanta il Presidente era scelto tra le fila del partito di maggioranza relativa; mentre, a partire dall'elezione di Pietro Ingrao (1976) e fino agli anni Novanta, lo scranno più alto viene affidato a un membro dell'opposizione. In quest'ultimo arco temporale costituisce eccezione la Presidenza Fini.

⁷⁵ Tra tutti, in questo senso si ricorda R. DICKMANN, *Lo studio del diritto parlamentare in prospettiva comparata*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 44, n. 171-172, 2011 «Il diritto parlamentare consiste cioè nelle forme della democrazia

formula elettorale proporzionale porti con sé un ritorno alla prevalenza del profilo istituzionale, tipico dei primi anni dell'esperienza del parlamentarismo repubblicano.

L'attenzione del dibattito politico più recente si è altresì focalizzata sulla possibilità di introdurre per via regolamentare una sorta di mozione costruttiva, rendendo irricevibili quelle mozioni presentate al Capo dello Stato che non avanzino la proposta di una valida alternativa alla guida del Governo. Tale innovazione è stata accolta in maniera differente dal panorama accademico e politico. In particolare, parte della dottrina ha accolto favorevolmente tale ipotesi, ritenendola legittima in virtù di un'interpretazione dell'obbligo di motivazione previsto dall'art. 94 Cost.; altra parte, invece, ha interpretato tale ipotesi sia come una limitazione del potere di sfiducia, sia come una sorta di vincolo – anche se debole – nei confronti del Presidente della Repubblica. Qualora fossero ritenute più fondate le posizioni favorevoli è comunque necessario tenere in considerazione due elementi: tale norma dovrebbe combinarsi con un'abolizione delle mozioni individuali perché, se conservate, col il ricorso ad esse si potrebbe aggirare il vincolo; questa innovazione dovrebbe collocarsi in prossimità del capitolo Statuto dell'opposizione, piuttosto che in quello di stabilità del Governo. Infatti il contributo alla deterrenza per le crisi è discusso, la mozione in sé non protegge dalle crisi extraparlamentari (particolarmente diffuse nel caso italiano)⁷⁶, mentre in via di prassi, nello specifico per quanto attiene all'esperienza spagnola (a riprova di ciò si richiama la recente mozione di Podemos) è usata da gruppi di opposizione che sono consapevoli di non avere *chances* nel voto parlamentare, ma comunque vi fanno ricorso per presentare al Paese un candidato in vista di future elezioni.

Ancora non è possibile prevedere con certezza quello che avverrà nei prossimi mesi, ma un'ultima notazione è doverosa rispetto alla Giunta per il Regolamento. Questa legislatura verrà ricordata perfino per il mancato adeguamento della composizione di siffatto organo: attualmente, alla Camera dei deputati la Giunta è composta da sedici membri (originariamente dieci) più la Presidente, di cui nove della

partecipata, quindi inclusiva non di quella proclamata, elitaria e diseguale, assente da coloro che cercano di distinguere in Parlamento un vincitore, legittimato dal Governo, e dei vinti condannati a subirne l'azione», cit., 231.

⁷⁶ P. LAUVAUX, A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Parigi, Puf, 2015.

maggioranza e sei all'opposizione; al Senato la situazione risulta diametralmente opposta, in quanto su un totale di tredici membri, ben sette sono all'opposizione⁷⁷. Per ovviare a problematiche di questo tipo, sarebbe possibile riconfigurare la composizione numerica di quest'organo, prediligendo una composizione paritaria tra le diverse componenti, nonché sarebbe auspicabile un loro maggiore coinvolgimento nelle decisioni del Presidente.

Si resta dunque in attesa degli sviluppi futuri, auspicando fortemente che il Presidente d'Assemblea possa tornare ad indossare quell'abito di Magistrato d'Assemblea, arbitro imparziale ed equo garante di tutte le forze politiche.

⁷⁷ La composizione della giunta è rinvenibile on line sui siti di Camera e Senato ai seguenti indirizzi: http://www.camera.it/leg17/1168?shadow_organoparlamentare=2072&tipoVis=2&elenco= e <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/CommissioniStoriche/0-00020.htm>.