



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO, COMPARATO E  
INTERNAZIONALE – TEORIA DELLO STATO E ISTITUZIONI  
POLITICHE COMPARATE – Ciclo XXXI**

**REGOLAMENTI PARLAMENTARI E FORMA DI GOVERNO:  
IL CASO ITALIANO**

**Tutor : Chiar.mo Prof. Stefano Ceccanti      Cotutor: Chiar.mo Prof. Fulco Lanchester**

**Dottoranda: Giuliaserena Stegher**

**A.A. 2017/2018**



# **REGOLAMENTI PARLAMENTARI E FORMA DI GOVERNO: IL CASO ITALIANO**

<b>PREMESSA DI METODO: I REGOLAMENTI PARLAMENTARI NELLA PROSPETTIVA STORICO-GIURIDICA</b> .....	7
---	---

<b>PREMESSA DI MERITO: L'AMBIVALENTE NATURA GIURIDICO-POLITICA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI E LA LORO INCIDENZA SULLA STORIA COSTITUZIONALE ITALIANA</b> .....	13
--	----

<b>CAPITOLO I: I REGOLAMENTI PARLAMENTARI TRA REGIME POLITICO, FORMA DI STATO E FORMA DI GOVERNO</b> .....	17
--	----

1.1. Il regime politico: definizioni concettuali .....	17
1.2. Il rapporto sussistente tra regime politico, forma di Stato e forma di governo.....	31
1.3. I Regolamenti parlamentari come Costituzione in senso materiale .....	45
1.4. I Regolamenti parlamentari sul crocevia tra regime politico, forma di Stato e forma di governo.....	52

<b>CAPITOLO II: LE GIUNTE PER IL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA</b> .....	63
--	----

2.1. L'organo e la sua funzione tecnico-giuridica teorica, ma di fatto politica: radici storiche .....	63
2.1.1. Le novelle degli anni Ottanta .....	81
2.2. Il Magistrato d'Assemblea: garante o governante del Regolamento? .....	103
2.3. Il ruolo della prassi.....	115

<b>CAPITOLO III: 1971-1990: LE RIFORME REGOLAMENTARI. DALLA CENTRALITÀ DEL PARLAMENTO ALLA CENTRALITÀ DELL'ESECUTIVO..</b>	147
--	-----

3.1. I primi terremoti politici e gli esiti successivi: dai governi delle astensioni al patto della staffetta.....	147
3.2. I referendum e i loro riflessi sulla legislazione elettorale in senso stretto .....	163
3.3.1. Il fattore parlamentare: le innovazioni regolamentari introdotte tra il 1971 e il 1981 .....	178
3.3.2. Le innovazioni regolamentari tra il 1981 e il 1990.....	180

<b>CAPITOLO IV: 1997-2017: LE RIFORME REGOLAMENTARI. DAL BIPARTITISMO IMPERFETTO ALL'IMPERFETTO BIPERSONALISMO</b> .....	199
--	-----

4.1. Le riforme regolamentari del 1997: il tentativo di radicamento della democrazia decidente .....	199
---	-----

4.2. Il bipolarismo imperfetto: dal primo tentativo di revisione costituzionale del nuovo millennio alla fase coalizionale inaugurata dal ‘Porcellum’ .....	234
4.3. Le modifiche regolamentari nel decennio 2001-2012 della Camera e del Senato .....	248
4.4. Il terzo terremoto politico e la destrutturazione del partito: dalla comitatologia del Presidente Napolitano alla riforma costituzionale respinta dal referendum del 2016, passando per la Corte costituzionale .....	255
4.5. Riforme regolamentari a Costituzione invariata: il nuovo Regolamento del Senato al tramonto della XVII Legislatura, verso quale direzione? .....	267
<b>RIFLESSIONI CONCLUSIVE</b> .....	295
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	303





## **PREMESSA DI METODO**

### **I REGOLAMENTI PARLAMENTARI NELLA PROSPETTIVA STORICO-GIURIDICA**

L'obiettivo del presente lavoro è quello di ripercorrere e inquadrare, con metodo giuridico in prospettiva storica, la dinamica evolutiva delle trasformazioni che hanno interessato i Regolamenti delle Assemblee parlamentari, ponendo sotto attenzione il ruolo assunto dalla Giunta per il Regolamento.

Ai fini di questo scritto è necessario ripercorrere, pur con brevità, quelle che sono state le varie riforme intercorse, scandite dai cosiddetti “terremoti politici” ingeneratisi nel sistema, dal momento che proprio i Regolamenti parlamentari rappresentano l'indicatore giuridico-politico attraverso cui analizzare le variazioni tanto della forma di Stato, quanto della forma di governo e del regime politico.

In considerazione del contesto di perdurante crisi del sistema, ma più in generale della crisi della democrazia rappresentativa basata sul principio elettivo, acuita dal fallimento del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, fulcro dell'approfondimento della tesi è cercare di analizzare come e quanto il ruolo dei Regolamenti parlamentari si relazioni al contesto partitico in un rapporto di reciproca influenza e nell'ottica di una stabilizzazione del regime politico stesso.

Quando si verifica una crisi di regime può determinarsi non solo un cambiamento formale delle regole del gioco, nella fattispecie i Regolamenti delle Assemblee rappresentative, ma anche un mutamento per quanto concerne la loro interpretazione. Si ritiene infatti che sussista uno stretto e concreto legame tra le norme regolamentari, nella loro veste di strumento tecnico-giuridico ad alta valenza politica, e il regime politico.

Pur nella continuità tecnica, proprio i Regolamenti parlamentari – che si muovono all'interno della Costituzione, delle forme di Stato, di governo e di regime sia per la loro interpretazione sia per la loro applicazione – possono essere esposti ai fenomeni di discontinuità, perché influenzati dalle logiche sottese alle esigenze politiche tanto della maggioranza, quanto dell'opposizione. È bene però ricordare che all'interno di uno Stato costituzionale di diritto sono vigenti principi e valori (*in primis* la rigidità costituzionale) che in ragione della loro natura costituzionale devono essere seguiti e rispettati, dal momento che possiedono un'intrinseca capacità condizionante rispetto al regime, alla dinamica dei rapporti tra lo Stato apparato e lo Stato società e al rapporto interorganico tra legislativo ed esecutivo. Da ciò emerge una complessità di fondo, al pari di quella che caratterizza il rapporto tra costituzionalismo e forma di governo parlamentare, così come particolarmente complesso è stato il rapporto sussistente

tra diritto costituzionale e diritto parlamentare, che ancora oggi non ha trovato una pacifica e univoca visione in sede dottrina. Difatti, se da un lato vi è chi riconduce il diritto parlamentare nell'alveo del diritto costituzionale, come se di quest'ultimo rappresentasse una specifica branca, vi è anche chi disconosce il rapporto di compenetrazione, per attestarsi su posizioni maggiormente indipendentiste. Come se il diritto parlamentare costituisse una materia a sé stante, separata e perciò non fosse *ivi* radicato. Che sia *avanguardia* ovvero *clinica costituzionale*, o ancora disciplina separata, il nesso inscindibile tra le due materie è innegabile, così come è innegabile il collegamento tra diritto parlamentare e forze politiche.<sup>1</sup>

Appurato il nesso tra Regolamenti delle Assemblee parlamentari e il regime politico, la discontinuità che può manifestarsi diventa esponenziale nelle crisi di regime e nelle transizioni (in particolare dal cosiddetto "bipartitismo imperfetto" al cosiddetto "bipopulismo imperfetto"). Questo perché se nel regime proporzionalistico i Regolamenti parlamentari sono diretti ad assicurare la più alta inclusione politica, in ragione di una logica finalizzata a garantire la più alta partecipazione possibile; nel regime politico maggioritario, al contrario, gli stessi sono tesi al maggiore efficientamento e al decisionismo. In particolar modo, le norme e le interpretazioni che ne sono date sono fortemente orientate all'attuazione del programma e dunque a esclusivo vantaggio delle maggioranze contingenti.

Il ricorso alla metodologia della periodizzazione che si è deciso di attuare nel presente lavoro ha la finalità di agevolare la comprensione di determinati accadimenti, che vanno necessariamente letti in considerazione dell'evoluzione della storia costituzionale. In una situazione come quella italiana, in cui a oggi il sistema partitico si è totalmente liquefatto, la

---

<sup>1</sup> Ritenendo dunque che il rapporto tra le due discipline sia quello per cui il diritto parlamentare sia una parte specifica di un più generico "tutto", ovvero sia il diritto pubblico, il rinvio a taluni autori è d'obbligo. Si v. le posizioni di Miceli V., *Per una cattedra di diritto parlamentare*, in Roma. *Rivista di politica parlamentare*, 1898. Tosi S., *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959 e id. *Diritto parlamentare*, 1974, Milano, Giuffrè, 1974; Ungari P., *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*. Corso universitario 1970-1971, Carucci editore, Assisi, 1971. Meno risalente è la teoria che emerge in Gianfrancesco E., Lupo N., (a cura di), *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*. *Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale "Antoine Barnave"*, n. 15, Edizioni Università di Macerata 2008 per cui *la storia del diritto costituzionale italiano è storia innanzi tutto dell'istituzione parlamentare*. In ragione di ciò i Regolamenti parlamentari non solo si palesano come punto di osservazione privilegiato del diritto costituzionale, ma altresì come estremamente innovativi e anticipatori rispetto alla dinamica evolutiva che l'ordinamento è chiamato ad affrontare. Il procedimento di indipendenza e autonomia rispetto all'inquadramento scientifico di talune discipline riconducibili nel più generale alveo del diritto pubblico ha direttamente coinvolto non solo il diritto parlamentare, ma prim'ancora il diritto amministrativo. Si v. a tal proposito Negri G., *Il diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei deputati*. Storia, istituti, procedure, Roma, 1968, pp. 1413-1422.



storicità appare, a opinione di chi scrive, un elemento di indagine fondamentale per l'esame del dato tecnico.

Pur riconosciuta – e condividendo – la duplice natura dei Regolamenti parlamentari quali regole del gioco ad alta valenza politica e, al tempo stesso, norme giuridiche di fonte primaria a competenza materiale riservata, gli stessi sono determinanti nell'evoluzione dei rapporti tra i principali soggetti politicamente rilevanti all'interno del perimetro parlamentare.

Nell'impossibilità di affrontare in questa sede un periodo particolarmente lungo e nella consapevolezza di analizzare solo una parte di un più vasto arco temporale del diritto parlamentare – egualmente meritevole di approfondita analisi –, si è scelto di focalizzare su tre fasi di storia costituzionale, che hanno fatto da cornice a modifiche regolamentari di più ampio respiro e organiche, indirizzate da una visione omogenea, ovvero a revisioni puntuali ed episodiche.

La prima (1971-1992), particolarmente lunga e ricca di avvenimenti. La stessa comprende un arco temporale che va dai primi 'nuovi' Regolamenti sino alla fase iniziale degli anni Novanta, nell'alveo della grande transizione (a sua volta caratterizzata dalle diverse fasi e cioè quella del 1976-1979 della solidarietà nazionale; 1979-1988 del grande immobilismo; 1989-1992 della manifestazione dei primi sintomi della crisi), che mostra sin da subito l'incapacità di corretto funzionamento.

In questo primo periodo, se il Regolamento parlamentare della Camera dei deputati, dopo essere stato formulato *ex novo*, è stato destinatario di molteplici modifiche, altrettanto non può dirsi per quello del Senato. In linea generale, le modifiche approvate hanno tentato di realizzare un rafforzamento del ruolo del Governo in Parlamento, l'introduzione di meccanismi che riducessero gli effetti ostruzionistici, nonché il tentativo di riportare i due Regolamenti nell'alveo di un bicameralismo perfettamente paritario a livello di disposizioni attraverso un'armonizzazione finalizzata a ridurre le differenze vigenti. Nel frattempo, sul versante istituzionale si è cominciato a discutere di riforme incisive all'assetto bicamerale verso la realizzazione di una differenziazione di ruolo e funzioni delle due Camere.

Le manutenzioni operate nel periodo 1981-1983 hanno interessato l'agenda dei lavori, attraverso una revisione del metodo della programmazione dei lavori e del calendario, il procedimento legislativo degli atti aventi forza di legge (il decreto legge), il potere di emendamento, nonché le procedure di bilancio. Nel triennio successivo invece si è introdotto l'istituto della sfiducia individuale e modifiche in ordine alle modalità e ai tempi di intervento. Il primo ciclo di modifiche si è concluso tra il 1987 e il 1988 attraverso una revisione degli interventi emendativi di spettanza del Governo e delle Commissioni e con la celebre modifica

della modalità deliberativa, in ragione della prevalenza del voto palese rispetto a quello segreto. L'aspirazione riformista degli anni Ottanta, che va letta in considerazione delle contingenze politico-partitiche, dimostra però un certo grado di disomogeneità negli intenti, pur nell'ottica di apportare novità al rapporto maggioranza e opposizione. Tenuta in considerazione la differenza di materia, se con la sfiducia al singolo ministro si è provato a rendere il Parlamento maggiormente incisivo a discapito del Governo, attraverso una modifica che incidesse sostanzialmente sull'unità e l'omogeneità di quest'ultimo; con la novità introdotte dal voto palese si è cercato di porre argine al fenomeno del trasformismo all'italiana. Al Senato invece le modifiche sono state più cospicue a livello numerico, ma comunque sempre ispirate dalla necessità manutentiva dell'impianto codicistico originario del 1971.

Nella seconda fase, 1993-2012, i numerosi interventi manutentivi (molti di più alla Camera) sono avvenuti sul proscenio di un contesto politico-partitico destrutturato, erede di un sistema politico oramai superato (a seguito dei referendum elettorali che hanno determinato l'estinzione delle formazioni che avevano contribuito alla fondazione dello Stato repubblicano), e indirizzato verso un processo di avvitanamento incompiuto, perché non si è stabilizzato con una contestuale riforma complessiva coerente.

Nel frattempo, il bipolarismo tanto agognato ha mostrato le sue difficoltà, rivelando l'attitudine centrifuga e rissosa delle forze politiche. Sono falliti diversi tentativi di 'grande riforma', fatta eccezione per le novità approvate alla legislazione elettorale in senso stretto e di contorno.

Le due Camere sono però nuovamente riuscite a dare attuazione a importanti procedimenti di autoriforma regolamentare (in particolare la Camera ha approvato la riforma Violante) a più riprese e che coprono materie molto vaste: alla Camera si è scelto di intervenire con il contingentamento dei tempi, con la riforma degli strumenti di indirizzo e controllo, con l'introduzione della fase istruttoria in commissione, con l'introduzione del Comitato per la Legislazione per migliorare qualitativamente la legislazione, con la disciplina del Gruppo misto e delle componenti in esso presenti e con il raccordo con la sede sovranazionale. Al Senato invece, attraverso il ricorso a modifiche maggiormente dettagliate, si è modificato il Consiglio di presidenza, il procedimento di verifica del numero legale, si è introdotto il question time a risposta immediata, la segnalazione delle proposte provenienti dalle opposizioni, la manovra finanziaria e si è scelto di intervenire in materia di reati ministeriali.

L'ultima fase è quella che copre il quinquennio 2013-2018, nell'alveo di una forte crisi sistemica che ha fatto da scenario alla XVII Legislatura. Nonostante l'iniziale ipotesi di tornare alle urne dopo le elezioni del febbraio 2013 e la mancata approvazione del disegno di legge di iniziativa governativa recante disposizioni per il superamento del bicameralismo perfettamente

paritario (A.C. 2613), il Senato ha proceduto a un'opera di ammodernamento regolamentare di notevoli dimensioni, ma sempre non integrale. La riforma, approvata a maggioranza assoluta il 20 dicembre 2017 rappresenta un passaggio importante nello scorcio finale della XVII Legislatura. Appare dunque doveroso porsi un interrogativo. La riforma approvata quale stagione politica conclude o più verosimilmente inaugura? Soprattutto se si considera che la revisione ha toccato tre aspetti di particolare rilievo: la disciplina dei Gruppi parlamentari, con l'obiettivo di disincentivare i passaggi dei singoli senatori tra i vari schieramenti che animano le Assemblee; la riorganizzazione delle commissioni permanenti, nell'ottica di una loro valorizzazione, nonché la semplificazione e razionalizzazione dei lavori.

In queste tre fasi temporali, scandite da numerosi accadimenti di ordine politico-partitico e di tentate e attuate revisioni istituzionali, regolamentari e della legislazione elettorale (in senso stretto e di contorno), sono state affrontate le modifiche regolamentari intercorse negli ultimi quarant'anni, fortemente ispirate a traghettare l'Istituzione parlamentare e l'ordinamento costituzionale verso la democrazia decidente, ma che in realtà non hanno ancora mai concretizzato l'agognata aspirazione.



**PREMESSA DI MERITO**  
**L'AMBIVALENTE NATURA GIURIDICO-POLITICA DEI REGOLAMENTI**  
**PARLAMENTARI E LA LORO INCIDENZA SULLA STORIA COSTITUZIONALE**  
**ITALIANA**

Nel proporre alcune riflessioni, anche se in termini molto essenziali, circa il ruolo dei Regolamenti parlamentari disciplinanti organizzazione funzionalità dell'Istituzione parlamentare rispetto alla dinamica e all'evoluzione della forma di governo italiana, si vuole innanzitutto partire da una premessa necessaria. È ben noto come le teorizzazioni classiche del costituzionalismo moderno sulla forma di governo parlamentare individuino in alcuni principi, ritenuti imprescindibili, gli elementi caratterizzati il modello stesso e che determinano la tipologia di rapporto sussistente tra i soggetti coinvolti legittimati a distribuirsi il potere politico. Il principio di separazione dei poteri, in particolar modo tra Legislativo ed Esecutivo, evita l'eccessiva concentrazione del potere – tipica dello Stato assoluto ovvero dello Stato totalitario – e consente l'individuazione di quei fini politici necessari per una determinata comunità, la cui generalità non è altro che la manifestazione dell'indirizzo politico.

In ragione di una serie di modificazioni manifestatesi a partire dalla metà dell'Ottocento, in particolar modo per quanto riguarda la unificazione del principio di legittimazione del potere e il coinvolgimento di un numero sempre maggiore di individui (Corpo elettorale) reso possibile con l'estensione del suffragio, il processo di democratizzazione negli ordinamenti pluralisti è divenuto progressivamente diffuso. In questo modo la società civile, grazie alla mediazione offerta dai partiti politici, ha assunto un certo grado di rilevanza nel funzionamento e nell'estrinsecazione della forma di governo parlamentare. Proprio i partiti politici, benché non siano da considerarsi elementi costitutivi, hanno la capacità di condizionare l'ordinamento e la forma di governo. Quest'ultima ha intrapreso un percorso evolutivo sin dallo Stato liberale, caratterizzato da una situazione di equilibrio tra Monarca e Parlamento, successivamente incrinatosi a vantaggio del secondo e tramutato in un rapporto dialettico ed esclusivo con il Governo.

Nel secondo dopoguerra è emerso un dato di fatto che accomuna molte esperienze nel quadro comparato. I Parlamenti nazionali, anche per ragioni diverse, hanno assunto una posizione defilata, che ha portato all'elaborazione della teoria per cui siano ciclicamente prossimi al declino. Si sono perciò ingenerate mutazioni genetiche che hanno investito la forma di governo, maggiormente indirizzata verso quello che è stato definito da molteplici autori parlamentarismo. Qui è d'obbligo operare una – seppur breve – precisazione concettuale.

La dizione ‘parlamentarismo’, infatti, assume un triplice significato a seconda della prevalenza di una delle tradizioni risalenti alla dottrina costituzionalistica tedesca ovvero a quella anglo-francese. In primo luogo, e nella maggior parte dei casi, ciò che molti autori intendono con il suddetto termine non è altro che una forma di Stato ove è presente un Parlamento, anche monocamerale. Per questo il termine sta a indicare non solo l’esistenza di Assemblee parlamentari, ma anche le attività dalle stesse svolte.

In secondo luogo, e più specificamente, è utilizzato come sinonimo di forma di governo parlamentare – così come il presidenzialismo come sinonimo della forma di governo presidenziale –, ove si registra la preminenza del Parlamento, in ragione della sua natura di sede della rappresentanza parlamentare, rispetto agli altri (il caso di scuola è l’Inghilterra nel periodo liberale-oligarchico e la Germania). In terzo luogo, giova qui ricordare che il termine assume anche una valenza negativa, in ragione della quale si fa riferimento alla degenerazione che investe il sistema/regime parlamentare che inficia il principio di separazione dei poteri. Il sovvertimento è tale da rappresentare uno spostamento degli equilibri in ragione del quale il potere effettivo trasla dagli organi costituzionali dello Stato ai partiti politici e, come evidenziato da Giuseppe Maranini<sup>2</sup>, è il risultato di un eccessivo accentramento di cui beneficiano le sole Assemblee elettive, di cui l’archetipo è la Francia della III Repubblica de 1875. Parlamentarismo quindi da intendersi come degenerazione del ruolo delle Assemblee parlamentari in un sistema caratterizzato da rapporto fiduciario e, secondo le teorizzazioni offerte fino agli anni Ottanta e Novanta, come degenerazione della forma di governo parlamentare, al pari della degenerazione del presidenzialismo. Un secolo prima delle elaborazioni di Maranini, Victor Hugo aveva utilizzato il termine per far riferimento agli esordi della società di massa differenziando tra la cd. ‘libertà della tribuna’ e la personalizzazione del potere assimilabile al modello cesaristico.<sup>3</sup>

Quindi se in un sistema monarchico costituzionale, con il termine parlamentarismo si suole fare riferimento a quel sistema caratterizzato dalla partecipazione della rappresentanza alla influenza – e non determinazione – all’indirizzo politico del governo; con la contaminazione degli studi politologici anni 80/90 il termine parlamentarismo andrebbe inteso in senso generale, facendo riferimento al ruolo delle Assemblee parlamentari.

---

<sup>2</sup> Maranini G., *Miti e realtà della democrazia*, Roma, Edizioni di Comunità, 1958.

<sup>3</sup> Si v. a tal proposito Lavaux P., *Le parlementarisme*, Paris, Puf, 1987 e Lanchester F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè editore, 2006.

Ad opinione di chi scrive, negli ultimi anni, pur senza vedere il passato – anche recente – come un’età dell’oro, il ruolo del Parlamento è stato soggetto ad una opera, almeno parziale, di marginalizzazione. Da questa situazione il solo soggetto ad averne beneficiato è l’Esecutivo, pur nella sua aspirazione di Comitato direttivo della maggioranza, dal momento che si è rafforzato in particolar modo attraverso il ricorso a misure emergenziali. Tra l’altro, questo fenomeno è andato progressivamente affermandosi contestualmente alla *deminutio* che ha interessato gli Stati nazionali, i cui confini sono stati esposti a fenomeni erosivi tanto verso l’alto quanto verso il basso, a causa della contestuale affermazione di tendenze devolutive, di una maggiore integrazione e della globalizzazione.

A fronte di ciò, il Regolamento parlamentare è un valido strumento di indagine attraverso cui avere la misura della vitalità e della democraticità dei sistemi politici, dal momento che lo stesso rappresenta una delle regole del gioco. Nel momento in cui si decide di intervenire sui Regolamenti parlamentari non è scontato né automatico che attraverso la loro revisione si possano introdurre adeguate modifiche al sistema politico.

Benché siano ancora diffuse (pur in minoranza) teorie per cui il diritto parlamentare sia un settore non giuridico, ma un settore ad esclusiva valenza politica, è necessario considerare che anche nei sistemi caratterizzati dalla presenza di una Costituzione rigida, il diritto parlamentare è dotato di una certa elasticità e plasticità.

Il diritto parlamentare, così come il Regolamento parlamentare, è altresì dotato di ambivalenza, dal momento che regola tanto i rapporti di natura politica quanto quelli di natura giuridica tra i soggetti coinvolti e destinatari delle previsioni contenute nelle disposizioni. Lo *ius parlamenti* si pone al crocevia tra politica e diritto. La sua portata non si esaurisce nella previsione di norme propriamente giuridiche e nella sola regolazione dell’organizzazione dei lavori e nella disciplina dei procedimenti legislativi, di indirizzo e di controllo, ma come si vedrà nel prosieguo, è strettamente connessa tanto alla forma di governo quanto alla forma di Stato. Tra l’altro, data la natura e il ruolo delle Assemblee parlamentari, tali per cui sono universalmente riconosciute come sedi della rappresentanza della società e dei suoi interessi, le stesse sono le prime a registrare i cambiamenti che si ingenerano nel sistema. Nell’elemento giuridico si innesta quello politico e viceversa. L’alto grado di politicità si manifesta ed incide all’interno di un perimetro determinato, ma la sua ammissibilità è condizionata al rispetto dei diritti fondamentali che non devono essere violati. Per quanto il Regolamento sia insindacabile, la cornice costituzionale di riferimento prevale sempre, a maggior ragione quando la politicità della materia mostra la sua forza.

Non solo, come dimostrato più volte dall'esperienza italiana, ai Regolamenti parlamentari spetta ancora oggi, così come in passato, l'arduo compito di rimediare a ciò che non è stato possibile prevedere in Costituzione. Sono chiamati a svolgere il ruolo di supplenti, come veri e propri elementi integrativi per ovviare alle farraginosità del sistema, palesandosi come strumenti correttivi dell'architettura istituzionale.

Questo lavoro però si pone l'obiettivo di seguire una strada differente, tale per cui si vuole analizzare quanto il regime politico italiano – da intendersi come l'insieme di norme, valori, regole del gioco e strutture di autorità dove agiscono quei soggetti che assumono una rilevanza politica determinante – abbia inciso sui Regolamenti parlamentari e sulla loro interpretazione. Il punto focale è quello della storia repubblicana e delle trasformazioni politico-costituzionali che hanno interessato l'ordinamento italiano, data la comprovata correlazione sussistente tra vicende regolamentari e avvenimenti politici. L'evoluzione intesa nel senso della complessità della società, unita alle difficoltà che stanno attraversando il fenomeno rappresentativo ed il Parlamento, alla moltiplicazione delle domande, alla globalizzazione, alla preponderanza dell'assetto sovranazionale e all'emersione del ruolo di influenza assunto dai mercati finanziari, pretendono delle riposte che devono basarsi sul più generale ripensamento del rapporto tra Stato apparato e Stato società.



# CAPITOLO I

## I REGOLAMENTI PARLAMENTARI TRA REGIME POLITICO, FORMA DI STATO E FORMA DI GOVERNO

### 1.1. Il regime politico: definizioni concettuali

L'evoluzione che ha caratterizzato ed affrontato l'ordinamento italiano nel corso del tempo che si vuole qui esaminare, seppur circoscritta a uno specifico lasso temporale e a uno particolare ambito, deve necessariamente avere come base di partenza, per quella che sarà tutta l'elaborazione teorica svolta nel presente lavoro, una specifica definizione. Il riferimento è a un concetto dotato di particolare indeterminatezza, qual è quello di regime politico, con cui si intende l'insieme di tutti quegli elementi che attengono all'organizzazione e che ineriscono alla concezione politica e sociale assunta come propria da un determinato Stato, il quale orienta ed influenza la sua Costituzione fondamentale e la pone come legge suprema. Il regime politico, pertanto, poggia le proprie fondamenta su due elementi essenziali, l'uno è il principio di legittimità, che rappresenta l'elemento ideologico, l'altro è invece il complesso delle forze politiche organizzate ed istituzionalizzate e che rappresenta l'elemento formalistico<sup>4</sup>. Tale concetto, su cui la dottrina prevalentemente giuridica si è focalizzata, in particolar modo in un determinato arco temporale, quello degli anni Trenta,<sup>5</sup> è in realtà derivato da altre discipline<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Si v. Tosi S., *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze, Università degli studi di Firenze, Facoltà di scienze politiche Cesare Alfieri, 1962p. 12, il quale apre il suo volume con questa definizione, richiamando Mortati C., *Corso di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1962. Per comprendere appieno dunque il regime politico che caratterizza un determinato ordinamento è necessario approfondire il diritto parlamentare in esso vigente. Difatti, la *ratio essendi* del diritto parlamentare è da rinvenirsi nella politicità che governa i rapporti delle Assemblee parlamentari, dei suoi soggetti e delle sue articolazioni, sia *intra* sia *extramoenia*, perché influiscono sull'ordinamento statale in ordine alle strutture e alle funzioni di ordine costituzionale. Lo stretto legame sussistente tra diritto parlamentare e regime politico è evidenziato anche in Ungari P., *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, dal momento che per l'A. il primo *concorre a definire il profilo della costituzione e può identificare tratti salienti dell'effettivo regime politico*. cit. p. 42. Tra l'altro, se l'autonomia concettuale, metodologica e didattica del diritto parlamentare era già stata evidenziata da Erskin May T., *A practical treatise of the law, privileges proceedings*, 4. ed. revised and enlarged, London, Butterworths, 1859, che aveva individuato la chiave di volta nei fatti parlamentari concretamente verificatisi e dunque formalizzati in veri e propri precedenti, le sue teorie sono state criticate dallo stesso Tosi, ritenute eccessive.

<sup>5</sup> Le elaborazioni teoriche di questo periodo sono nella maggior parte dei casi naturalmente orientate e fortemente connotate dal punto di vista ideologico, per cui il termine regime suole indicare un sistema politico caratterizzato dal monopartitismo. A tal proposito e per un approfondimento del concetto di regime rispetto agli ordinamenti animati al partito unico, si v. Curcio C., *Che cos'è il regime*, in *Lo Stato*, 1930, pp. 327-332; Chiarelli G., *Il concetto di regime nel diritto pubblico*, in *Archivio giuridico*, s. 4, XXIV, 1932, pp. 203-220; Panunzio S., *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1939; Zangara V., *Il partito e lo Stato*, Catania, Studio editoriale moderno, 1935 e Peticone G., *La libertà e la legge. Regime politico e ordine giuridico*, Roma, 1936.

<sup>6</sup> Il rapporto sussistente tra diritto costituzionale ed altre discipline non prettamente e meramente giuridiche non deve intendersi in senso antagonistico ovvero competitivo. Anzi, deve essere l'esatto contrario. Può

Ed è solo in un periodo meno risalente ad essere tornato in auge. Per comprendere quindi appieno il discorso che ci si pone di affrontare, è necessario fare un passo indietro e riprendere gli studi e le definizioni concettuali attinenti al sistema politico, da intendersi come “un sistema di interazioni, astratte dalla totalità dei comportamenti sociali, attraverso le quali i valori vengono assegnati in modo imperativo per una società”<sup>7</sup>. I suoi elementi essenziali sono in tutto tre: il primo è la comunità politica, il secondo è il regime, il terzo l'autorità.

In merito al primo elemento, quando si fa riferimento alla comunità politica si intende l'insieme di tutti i soggetti cui si applica il sistema dei valori e, dunque, tutti quei cittadini residenti nel territorio di uno Stato ove vige un determinato sistema. Più semplicemente il *demos*.

È però doveroso precisare che tale definizione è stata formulata da David Easton in un periodo antecedente a quello degli intensi fenomeni migratori che hanno caratterizzato gli ultimi decenni e che hanno comportato una necessaria rivisitazione dei concetti, dal momento che oggi uno dei principali quesiti nell'ambito è quello finalizzato a chiarire quali siano i soggetti che effettivamente compongono la comunità politica (gruppi etnici, gruppi territoriali, gruppi religiosi etc.).

Per quanto riguarda invece l'autorità, quando si richiama siffatto elemento si suole far riferimento all'insieme di coloro che sono chiamati a svolgere un ruolo istituzionale di rappresentanza all'interno del governo, dei partiti, o più in generale nel sistema politico.<sup>8</sup>

Punto nodale del discorso che si vuole in questa sede affrontare è però il secondo elemento, ossia il regime, sul quale risultano determinanti le comunità politiche e le loro influenze su regole, valori e procedure che lo caratterizzano. Pertanto, con il termine regime si può far riferimento al “*modo in cui il potere è distribuito tra i vari ruoli e posizioni all'interno del sistema politico. È questo quello che viene spesso chiamato ordinamento costituzionale, che può essere fissato in un documento scritto oppure essere semplicemente il frutto di una*

---

anche essere che il primo trovi valido apporto anche in altre discipline, come quelle storiche o della scienza politica, in un'ottica chiarificatrice e che consenta un'indagine sistematica dai risultati quanto più esaustivi. Sulla validità dell'indagine scientifica basata sulla compenetrazione e la trasversalità tra diverse discipline, già in un periodo risalente, si v. Ferracciù A. Il diritto costituzionale e le sue zone grigie, in AA.VV., Annali della Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Perugia, Perugia, Ser. 3, vol. 3, 1905, pp. 83-126, che richiama molteplici Autori. Tra questi si vuole porre la giusta attenzione Brunialti A., Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni, Torino, Unione tipografico-editrice, 1896-1900; Chimienti P., Istituzioni politiche e diritto costituzionale, Roma, Loescher, 1900; Zanichelli D., La politica e la storia nello studio del diritto costituzionale, prelezione al corso di diritto costituzionale nella R. Università di Pisa, 23 gennaio 1904, Bologna, Zanichelli, 1904. Si v. anche Tosi S., Lezioni di diritto parlamentare, op. ult. cit.

<sup>7</sup> Easton D., A Systems Analysis of Political Life, New York, Wiley, 1965.

<sup>8</sup> Per un approfondimento sul concetto di Autorità, si v. Preterossi G., Autorità, Lessico della politica Bologna, Il Mulino 2002.

*tradizione orale*”<sup>9</sup>. Appare dunque evidente come questo concetto sia da intendersi come l’insieme di una serie di elementi: valori e principi, norme, regole e procedure, strutture di autorità e soggetti politicamente rilevanti, il cui contributo risulta essere fondamentale nella determinazione del buon funzionamento delle istituzioni, dei rapporti tra queste ultime intercorrenti, alla scelta di coloro che entreranno a far parte dell’autorità, il modo di comportarsi di questa autorità, ma anche tutte quelle attività politiche intorno alle quali la comunità si addensa.<sup>10</sup> Tali componenti, legate da un rapporto di reciproca interdipendenza, si influenzano vicendevolmente in una misura del tutto variabile a seconda del caso di specie, e cioè qualora una particolare trasformazione dovesse interessare uno degli elementi che compongono il regime politico, non è escluso che lo stesso cambiamento possa riverberare i propri effetti su uno o sulla totalità gli altri elementi, in una variabile che è difficile predeterminare aprioristicamente.

Appare doveroso però fare ulteriori precisazioni, dal momento che sussistono differenze tra l’ideologia sottesa al regime politico e le concretizzazioni che da questa si ingenerano nel sistema e su cui alcuni autori hanno innovato la precedente schematizzazione. Più nello specifico, si è detto che il regime politico basa le proprie fondamenta su elementi essenziali quali sono i valori (insieme di ideologie e dottrine assunte dalla prassi politica e che rappresentano la giustificazione del regime stesso, nonché partecipano alla determinazione delle regole del gioco, delle procedure e delle strutture dell’autorità), che ovviamente possono differire a seconda del sistema che viene considerato, giacché diversi possono essere non solo i diritti vigenti, ma altresì i rapporti tra Stato apparato e Stato autorità.<sup>11</sup>

Alcuni di questi valori e principi sono riconosciuti come dominanti all’interno della maggior parte dei sistemi politici, giacché se da un lato sono considerati necessari dai soggetti politicamente rilevanti (e per questo motivo messi in evidenza), dall’altro sono al tempo stesso praticamente accettati dagli altri membri della comunità. Ragion per cui introducono limitazioni

---

<sup>9</sup> Easton D., Sistema politico, in Enciclopedia delle scienze sociali, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, Vol. 8, 1998 e Barbera A., Ordinamento costituzionale e carte costituzionali, in Quaderni costituzionali, n. 2, 2010, pp. 311-360. Per quest’ultimo Autore, l’ordinamento costituzionale non può essere circoscritto all’interno di un unico testo costituzionale, ma per una sua comprensione che possa dirsi quanto più prossima a completezza è necessario tenere in debita considerazione anche tutte quelle norme che per il loro stretto collegamento con detti fini e valori politici, caratterizzano la forma di stato e danno identità e linee di sviluppo all’intero ordinamento giuridico.

<sup>10</sup> Oltre al già citato saggio di Barbera A., si veda anche Pasquino G., Sistemi politici comparati, Bologna, Bonomia University press, 2007, pp. 5 e ss.; Morlino L., Come cambiano i regimi politici. Strumenti di analisi, Milano, Franco Angeli, 1980, pp. 29 e ss. e Lanchester F., Gli strumenti della democrazia, Milano, Giuffrè, 2004.

<sup>11</sup> Pasquino G., op. ult. cit. e Norris P., Critical citizens global support for democratic governance, Oxford University press, 1999.

alla prassi politica del regime politico – ossia gli obiettivi e le finalità che il sistema stesso si pone di perseguire – e, di riflesso, influenzano gli altri elementi costitutivi, ovverosia tanto le norme, i valori le regole del gioco, le strutture di autorità, ma anche gli stessi soggetti politicamente rilevanti.

Tra l'altro, principi e valori costituiscono le fondamenta su cui si ergono determinate ideologie e dottrine, ovvero sono rinvenibili nella prassi politica e, cosa non scontata, qualificano il sistema politico<sup>12</sup>. Pertanto, non è detto che all'interno di un regime politico siano unanimemente riconosciuti determinati valori e che dunque sul riconoscimento di questi si sia addensato un generale consenso. In quei regimi politici ove si verifichi una metamorfosi di non trascurabile portata che interessi il sistema politico ovvero una o più componenti di quel sistema, i valori e principi dominanti sono i primi a essere messi in discussione. Altrettanto sarebbe equiparabile il caso di quegli ordinamenti che vivono su importanti frammentazioni e *cleavages* etnico-religiosi o linguistici.

Per quanto riguarda invece le norme, secondo elemento portante e costitutivo, si intende essenzialmente le regole del gioco che sistematizzano, proceduralizzano e rendono possibile non solo la partecipazione dei soggetti al processo politico, ma altresì la risoluzione delle controversie che nel sistema possono naturalmente ovvero artificialmente verificarsi.

La loro compresenza è dunque necessaria per il corretto funzionamento del sistema, al fine di rendere esigui e inefficaci gli effetti derivanti dalla contestazione e dal rigetto delle regole di risoluzione dei conflitti, salvaguardando in tal modo le decisioni e il loro substrato (ossia le motivazioni sottese alla decisione stessa). Il momento decisionale deve ovviamente essere tutelato in maniera adeguata, più di quello conflittuale. Da questa esigenza ne è scaturita un'opera di positivizzazione che ha comportato la formalizzazione di costituzioni e codici, dunque testi scritti. A ciò si è andata aggiungendo anche la produzione di ulteriori categorie che esulano dal dato scritto, come le consuetudini, le convenzioni e le prassi, che seppur non sono dotate degli stessi caratteri formali, sono altrettanto rilevanti e degne di considerazione.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> In tal senso, taluni Autori, fanno rientrare nella categoria di principi giustificativi sia il diritto divino, sia il consenso popolare, sia la dittatura del proletariato, etc. Cfr. Morlino L., *Come cambiano i regimi politici. Strumenti di analisi*, Milano, Franco Angeli, 1980, pp. 29.

<sup>13</sup> Tra le regole formali rientrano diritti civili, diritti politici, legislazione elettorale, legislazione elettorale di contorno, etc. Tra i precetti non formali sono riconducibili la possibilità di esprimere o meno il proprio consenso o il proprio dissenso, etc. Per ricostruire le teorie sottese al positivismo giuridico si v. i classici Cattaneo M.A., *Positivismo giuridico in Digesto delle discipline privatistiche*, sez. civ., 1996; Modugno F., *Positivismo giuridico*, in *Enciclopedia del diritto*, 1985; Bobbio N., *Il positivismo giuridico: lezioni di filosofia del diritto*, Torino, Giappichelli, 1996. In un periodo meno risalente il dibattito tra Rescigno e Guastini: Guastini, *L'interpretazione dei documenti normativi*, Milano, Giuffrè, 2004; Rescigno G.U., *Interpretazione costituzionale e positivismo giuridico*, in *Diritto pubblico*, n.1, 2005, pp. 19-48 e Guastini R.,

Terzo elemento essenziale del regime sono le strutture d'autorità, al cui interno sono ricompresi "ruoli o modelli regolarizzati di comportamento e aspettative circa il modo in cui gli occupanti di particolari posizioni nella società si comportano e gli altri devono agire verso di loro".<sup>14</sup> È necessario però distinguere il ruolo rispetto al soggetto chiamato a rivestire quel ruolo, che ovviamente varia a seconda delle contingenze e del tempo.

Non è scontato, né tantomeno necessario, che tali ruoli siano dotati di autorità. È possibile infatti che ne siano totalmente deficiari e se così fosse, sarebbero esclusivamente titolari del potere di dare indicazioni non vincolanti, senza però essere al tempo stesso titolari del potere di ordinare qualcosa. In realtà, è bene precisare che i detentori di questi ruoli possono dare ordini anche nel caso in cui la loro azione non sia suffragata da un contesto di legittimità o, ancora, ci si trovi in un contesto in trasformazione.

Giunti a questo punto, è bene chiarire anche quali siano queste strutture di autorità: in primo luogo è possibile identificare con tale definizione semantica le strutture cui spetta il compito decisionale (di norma l'apparato governativo); in secondo luogo le strutture deputate a dare esecuzione alle predette decisioni (l'apparato amministrativo); in terzo luogo le strutture si prefiggono determinati obiettivi e che per raggiungerli si adoperano nella ricerca del sostegno di attori rilevanti o nella vanificazione del ruolo e dell'azione dell'opposizione (l'apparato coercitivo) e in ultimo luogo, le strutture deputate all'individuazione delle risorse affinché le decisioni siano concretamente eseguite (gli uffici fiscali)<sup>15</sup>.

Ovviamente, nell'individuazione degli elementi portanti del regime politico, non è possibile tralasciare le autorità e la comunità politica. Abbiamo già visto come con il primo termine si suole fare riferimento a coloro che genericamente rivestono ruoli e che non per forza sono figure

---

Ancora sull'interpretazione costituzionale, in *Diritto pubblico*, n.2, 2005, pp. 457-465. Per un approfondimento sulle fonti si cfr. Crisafulli V., *Lezioni di diritto costituzionale. II. L'ordinamento costituzionale italiano: le fonti normative*, la Corte costituzionale, 5. ed., Padova, Cedam, 1989; Paladin L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996; Modugno F., *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2005; Cicconetti, S.M. *Le fonti del diritto italiano*, 2. ed., Giappichelli, 2007; Sorrentino F., *Le fonti del diritto italiano*, 2. ed., Padova, Wolters Kluwer-CEDAM, 2015.

I testi delle Costituzioni non esauriscono il loro significato nel testo scritto, ma è necessario ricomprendere anche elementi para testuali, ossia quelli che esulano dall'elemento scritto, come il "contesto" e il "pre-testo". A tal proposito si v. Bin R., *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2007; Ruggeri A., *Teorie e "usi" della Costituzione* in *Quaderni costituzionali*, n.3, 2007 e Spadaro A., *Dalla Costituzione come atto (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico)*. Ovvero dalla continua "evoluzione" del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità, in *Quaderni costituzionali*, n.3, 1998. Qualora si volesse approfondire l'esame delle Costituzioni considerando solo ed esclusivamente il dato testuale, si giungerebbe a conclusioni parziali e deficitarie, inidonee a comprendere la portata del fenomeno.

<sup>14</sup> Morlino L., op. ult. cit.

<sup>15</sup> Morlino L., op. ult. cit. L'Autore va oltre la classificazione di matrice eastoniana, giacché proprio il politologo canadese non ha mai addotto esempi pratici esplicativi del concetto di strutture d'autorità.

di rilievo all'interno del sistema, in ragione di un processo di identificazione tra soggetto e competenza; con il secondo<sup>16</sup>, invece, un gruppo di persone presenti nel sistema e che si dividono compiti politici e che non necessariamente sono accomunate da matrici culturali, nazionali, religiose comuni. Proprio in quest'ultimo frangente, sarebbe opportuno, a rigore di una logica meramente chiarificatrice, distinguere all'interno delle comunità politiche, gli individui dai gruppi che riescono in qualche modo a incidere nel sistema e, in particolare, quei gruppi che rappresentano le cinghie di trasmissione del sistema, ovverosia i partiti, da intendersi perciò come quelle strutture intermedie che collegano regime e comunità.

Terzo ed ultimo elemento da considerare è la verifica dell'attività svolta dalle istituzioni che animano il regime (Istituzioni, intese come Assemblee parlamentari, Esecutivi, Corti costituzionali e il modo in cui il potere è tra queste distribuito) e dunque, in senso esteso, l'attività da questo svolta, ma che non è direttamente proporzionale rispetto rendimento dei soggetti (autorità, istituzioni e governanti).<sup>17</sup>

Appare dunque evidente come, a livello teorico, il concetto di regime sia andato differenziandosi rispetto ad altri. Tra tutti, dai concetti di 'Governo' 'sistema politico'<sup>18</sup> e 'Stato', sebbene persista in alcuni casi un loro utilizzo errato come sinonimi. In questa prospettiva, il concetto di regime è andato assumendo una vera e propria identità e indipendenza concettuale, sganciandosi dalla preordinata e obbligata assimilazione a forme e ordinamenti non democratici riconducibili a determinate esperienze (tra tutte, è ben nota la distinzione tra "regime fascista" o "regime nazista")<sup>19</sup>.

Col tempo, grazie allo sviluppo di determinate ricerche scientifiche, *in primis* grazie agli studi di scienza politica, ripresi da quelli prettamente giuridici, la definizione è andata assumendo un carattere del tutto neutrale.

A livello tecnico, oggi, quando si fa riferimento ai regimi politici, si intende dunque il complesso delle regole e meccanismi che influenzano i comportamenti e, più nello specifico, l'"insieme di norme e istituti che regolano comportamenti e prevedono effetti in un certo ambito o settore"<sup>20</sup>. Perciò le elaborazioni dottrinarie sono andate oltre le definizioni meramente

---

<sup>16</sup> Sul concetto di comunità politica, è doveroso rinviare alle celebri definizioni di taluni filosofi ripresa in Bobbio N., Gramsci e la concezione della società civile, Milano, Feltrinelli, 1978.

<sup>17</sup> Norris P., op. ult. cit.

<sup>18</sup> Sussiste una differenza non solo di accezione, ma altresì di significato tra "regime politico" e "sistema politico", giacché con questo secondo termine fa riferimento a una realtà molto più ampia rispetto a quella indicata dal primo termine. Barbera A., op. ult. cit.

<sup>19</sup> Morlino L., Regimi politici, in Enc. Sc. Soc., Vol. VII, pp. 294 e ss. e Lanchester, Gli strumenti della democrazia, p. 55 e ss.

<sup>20</sup> Morlino L., Regimi politici, op. ult. cit., cit. p. 294.

politologiche e sociologiche, ricomprendendo anche ulteriori elementi, egualmente degni di considerazione e prevalentemente giuridici. A tal proposito trova giustificazione la celebre definizione di regime politico come quel complesso di “norme, valori, regole del gioco e le strutture di autorità che legano il rapporto tra governanti e governati nei concreti ordinamenti”<sup>21</sup>, da cui ovviamente non possono essere esclusi – seppur più generici – i soggetti politicamente rilevanti presenti in un determinato contesto politico. Si comprende perciò come sussista una differenza tra la definizione di matrice politologica (Eastoniana) e quella più affine di matrice giuridica (Mortati)<sup>22</sup>.

Il regime politico è perciò da intendersi come sinonimo di ulteriori categorie, come “ordinamento”, giacché con tale dizione si fa riferimento all’insieme di tutti i principi e regole procedurali, la cui presenza caratterizza la struttura e l’organizzazione della politica in un’ottica stabile e ordinata. L’espressione regime politico, dunque, può essere assimilata e riconnessa non solo a quella di Costituzione materiale, ma anche quella di forma di Stato, poiché con essa si intendono gli elementi essenziali che caratterizzano un ordinamento e che sono derivati dai fini generali individuati dalle forze politiche *ivi* presenti. Taluni autori hanno evidenziato che a livello concettuale non si tratterebbe di identificazione tra regime politico e forma di Stato, bensì le due dizioni sarebbero coincidenti o meglio sussisterebbe tra loro “una equiparazione di aree di interesse”<sup>23</sup>.

È peraltro necessario considerare che con il concetto di forma di Stato (si v. *infra* cap. 1.2) nient’altro s’intende se non i mutevoli rapporti tra Stato comunità e Stato apparato, così all’interno di una determinata tipologia possono succedersi diversi tipi di regime politico.

La coincidenza tra regime politico e forma di Stato si verificherebbe, nell’alveo del diritto parlamentare, nel momento in cui le forze politiche, che agiscono in un determinato regime, esercitano la propria influenza sui rapporti fondamentali dello Stato. Il rapporto tra diritto parlamentare e regime politico assume una non trascurabile valenza in considerazione del fatto

---

<sup>21</sup> Lanchester F., Stato (forme di), Enc. dir., Vol. XLIII, Milano, Giuffré, 1970, pp. 796-816.

<sup>22</sup> Mortati C., Le forme di governo, Padova, Cedam, 1973.

<sup>23</sup> Cfr. Morof F., Il diritto parlamentare: introduzione a uno studio sistematico e comparativo, Roma, Ediz. del Tritone, 1969, pp. 35 e ss. In particolare, l’Autore ritiene la sussistenza di un legame concettuale tra regime e Costituzione materiale e che a sua volta è affine alla forma di Stato “in quanto indica i lineamenti essenziali che al sistema dello stato sono impressi dal sistema dei fini posti alla sua attività per opera delle forze politiche che sostengono il potere sovrano, nonché del complesso delle strutture fondamentali e del sistema dei rapporti destinati a realizzarli”. cit. p. 37. Si v. anche Mortati C., Corso di istituzioni di diritto pubblico, 1949, secondo cui regime politico costituzione materiale e forma di Stato sono coincidenti, giacché fanno tutti e tre riferimento ai lineamenti fondamentali dello Stato derivati dai fini essenziali su cui lo stesso si poggia e che sono punto di riferimento per quelle forze politiche, nonché il complesso delle strutture fondamentali e del sistema dei rapporti destinati a realizzarli. Si v. anche Barbera A., op. ult. cit.

che le Assemblee parlamentari sono organi rappresentativi e, dunque, costituiscono la sede ove meglio si esplica la dimensione della rappresentanza, nonché il palcoscenico neutrale dove si manifesta l'incontro (e lo scontro) tra le forze politiche medesime.

Affinché il regime politico possa esistere ed esplicare i suoi effetti è necessaria la compresenza di tre elementi: "l'articolazione del potere politico tra le diverse istituzioni di vertice dello Stato (forma di governo); la presenza di meccanismi di garanzia che limitino il potere affinché questo non sia concentrato nelle mani di uno o di pochi; e la ripartizione tra tutti gli elementi che compongono lo Stato dell'autorità (forma di Stato).<sup>24</sup>

In questo senso assume ragion d'essere l'utilizzo del concetto di regime politico con le categorizzazioni concettuali tradizionali di regimi democratico-pluralisti, regimi autoritari e regimi totalitari. Pur nelle loro specificità, i predetti presentano taluni elementi in comune, tutti si basano su principi e norme che affidano il potere a diverse categorie: nei regimi democratici è il popolo a essere sovrano, in quelli autoritari sono specifici gruppi, avulsi da qualsiasi aggancio alla democraticità interna, mentre nei regimi totalitari è il partito unico a giocare il ruolo totalizzante del padre-padrone all'interno del sistema<sup>25</sup>.

Dal momento che la comunità non può autonomamente e direttamente assumere compiti politici, necessita di individuare un gruppo ristretto di individui cui affidare il potere, nonché la responsabilità che da questo ne deriva. In ragione di ciò, all'interno del sistema si pone l'esigenza di introdurre delle regole, che di solito sono accettate sia dalla comunità, sia da coloro che rappresentano le strutture di autorità.

Appare dunque evidente come ogni regime politico sia caratterizzato dalla compresenza di valori, principi e norme, destinate a incidere, positivamente o negativamente, sul suo funzionamento e sulla sua capacità operativa, sia che le stesse siano formalizzate in specifiche fonti scritte, sia che assumano l'aspetto di convenzioni, consuetudini o prassi.

A ciò si ricollega un dato fattuale, ovvero la presa di coscienza di come la classificazione dei vari sistemi – e dunque delle forme di Stato –, sulla base della quale è possibile distinguere forme democratiche, autoritarie, etc. evidenzia e pone in luce le differenze sostanziali tra valori

---

<sup>24</sup> Per un approfondimento, si cfr. Capano G., Piattoni S., Raniolo F., Verzichelli L., Manuale di scienza politica, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 86 e ss.

<sup>25</sup> Pasquino G., Le parole della politica, Bologna, Il mulino, 2010, pp. 179 e ss. Sui problemi della democrazia si v. Fisichella D., Lineamenti di scienza politica: concetti, problemi, teorie, Roma, Carocci, 1998, pp. 353 e ss. Sul partito unico, oltre a richiamare gli autori citati nella nota n. 2, si v. Zangara V., Il partito unico e il nuovo Stato rappresentativo in Italia e in Germania, in Rivista di diritto processuale penale, pt.1, 30, 1938, pp. 88-111. Sul partito unico si è espresso anche Mortati C., La costituzione in senso materiale, sottolineando come "anche l'ordinamento liberale presuppone per il suo funzionamento una comunità politica unitaria", cit. p. 73.



e principi tipici, che assumono una posizione di rilievo nell'opera di indirizzamento delle singole esperienze non solo a livello generale, ma anche delle concrete attività politiche o piuttosto delle disposizioni normative.<sup>26</sup>

Ben diverso è il discorso sul capire per quale ragione taluni principi e valori sono riconosciuti come dominanti all'interno del sistema, mentre altri sono relegati a mere prescrizioni di trascurabile importanza. Partendo però dal presupposto che non sia necessaria una omologazione universale sul riconoscimento di taluni valori politici come validamente dominanti, nella maggior parte dei casi i sistemi varieranno a seconda del grado di consenso sugli stessi si addensa.<sup>27</sup>

Per quanto riguarda invece le norme, o più in generale le regole del gioco, la cui funzione precipua è quella di indirizzare il corretto svolgimento e determinare le dinamiche della vita politica e dei soggetti che animano il contesto, le stesse sono da considerarsi essenziali per la partecipazione al processo politico. Affinché tali regole siano riconosciute come dominanti e si possono imporre nel sistema, è necessario che siano sostenute da quei membri cui è riconosciuto un certo grado di influenza nel sistema politico. Non è detto però che esse assumano necessariamente la veste di norme codificate in testi costituzionali ovvero in codici, ma è sufficiente il loro riconoscimento perché rappresentano comportamenti – *secundum, praeter o contra legem* – che si ripetono nel tempo e che vengono adottati da soggetti qualificati, e dunque manifestazione reale e concreta delle disposizioni costituzionali e/o legislative, relative alle dinamiche di funzionamento delle Istituzioni. Dal loro radicamento però deriva una conseguenza di non poco conto: qualora si verifici una violazione delle regole del gioco, sia che esse siano norme, sia che esse siano consuetudini, convenzioni oppure prassi, il sistema risponde a tale azione con una forza variabile mutuata a seconda della gravità della violazione stessa. Ovviamente tali regole assumono una rilevanza diversa a seconda del regime in cui esse trovano applicazione e dalla considerazione che il regime politico offre loro, dal momento che rappresentano sia la base normativa di fondo, sia la cornice entro la quale le stesse operano.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Ad avvalorare tale teorizzazione, Easton richiama due esempi tra loro differenti: da un lato quello dell'esperienza autoritaria spagnola, dall'altro quello dell'esperienza democratica britannica. Prendendo infatti in considerazione le due esperienze e le differenze che le hanno caratterizzate, l'A. rileva come non ci possa essere alcuna confusione o assimilazione tra i valori politici dominanti. Cfr. Easton D., op. ult. cit., pp. 194 e ss.

<sup>27</sup> Taluni dogmi e valori politici sono talmente rilevanti in un determinato ordinamento da essere inclusi nei testi costituzionali. I fini politici sono così rinvenibili sia dal dato scritto, ma anche dal dato materiale della Costituzione stessa, su cui si v. infra. Sull'importanza dell'elemento politico nei Testi costituzionali si v. Crosa E. Il fattore politico e le costituzioni, in AA.VV., Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti nel XXXV anno d'insegnamento, Vol. 1, Padova, Cedam, 1931, pp. 149-180.

<sup>28</sup> Cfr. Easton D., op. ult. cit., pp. 199-200.

Le regole del gioco non possono essere ricondotte a una limitata tipologia, bensì possono essere estese fino a ricomprendere le norme che sovrintendono il corretto svolgimento dei rapporti politici, dotate di prescrittività. Tra queste è possibile richiamare non solo le norme che consentono l'affermazione del diritto di voto, ma anche la libertà di associazione politica, etc.<sup>29</sup>, insomma tutte quelle norme che, a prescindere dalla loro collocazione all'interno del sistema delle fonti, caratterizzano e qualificano un regime perché determinanti l'assetto dei rapporti tra i membri presenti in un determinato contesto.<sup>30</sup> Un regime politico sprovvisto di valori e/o norme è destinato a mutare.

Dal momento che i regimi non sono né strutture statiche né immutabili, è possibile registrare taluni avvenimenti che si succedono nell'arco del tempo e che caratterizzano la loro vita, quindi sono soggetti a fenomeni di cambiamento.<sup>31</sup> Nella fattispecie, qualora la stabilità politica venga

---

<sup>29</sup> Sul diritto di voto, si v. Lanchester F., Voto: diritto di (dir. pubbl.), in Enc. dir., Milano, Giuffrè, 1993, pp. 1123 e ss.; Frosini T.E., Il voto strumento di democrazia, in Traversa S. Ainis M. (a cura di, Scienza e tecnica della legislazione: lezioni, Napoli, Jovene, 2006, pp. 175-216; Rubechi M., Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive, Torino, G. Giappichelli editore, 2016; mentre sulla libertà di associazione si v. Clementi F., La libertà di associazione in prospettiva comparata. L'esperienza costituzionale europea, Padova, Cedam-Wolters Kluwer, 2018.

<sup>30</sup> La dottrina ha insistito sulla differenza sostanziale che caratterizza norme e valori, se le prime determinano una serie di obiettivi e le eventuali sanzioni derivanti dall'assunzione di un atteggiamento ritenuto inidoneo, i secondi invece *limitano la gamma di obiettivi alternativi che un sistema potrebbe perseguire o anche le norme a cui potrebbe aderire*. Cfr. Easton D., op. ult. cit., p. 204

Alcuni Autori hanno evidenziato come le regole del gioco politico possano essere anch'esse ascritte a ciò che è individuabile come un valore, che può variare in considerazione del periodo storico di riferimento e della realtà sociale di base. Tale concezione arricchisce la distinzione tra principio di legittimità e principio di legalità. Difatti, è in considerazione delle variazioni in ordine al principio di legittimità ovvero ai valori che possono trovare giustificazione modifiche all'ordinamento originariamente istituito. Qualora si dovesse verificare uno scollamento o un'eccessiva mutazione rispetto ai valori su cui l'ordinamento ha posto originariamente le proprie fondamenta, si determinerebbe una rottura. Al contrario, nel caso in cui invece si operassero revisioni finalizzate a determinare un riallineamento tra Costituzione formale e Costituzione materiale, tali operazioni troverebbero giustificazione anche nel caso di *irregolarità formali* grazie al principio di legittimità. A tal ragione, si comprende come si palesi necessario non solo attivare gli opportuni strumenti di garanzia nel momento in cui si operino revisioni formali, ma a maggior ragione allorché si verificano revisioni in via di fatto, capaci di *trasformare radicalmente l'ordinamento*. A tal proposito si v. Cariola A., Il Costituzionalismo delle scelte. L'insegnamento metodologico di Carlo Lavagna sulle possibilità e le prassi delle trasformazioni istituzionali, in Diritto e Società, fasc. 2, 1996, pp. 241-269, in particolare pp. 253-256.

<sup>31</sup> Ad es., nel giustificare il fenomeno transitorio che caratterizza i regimi politici, Morlino richiama giustamente taluni esempi storici, quali il Portogallo tra il 1974 e il 1976; la Spagna tra il 1975 e il 1977, la Grecia e l'Iran. Tutte le esperienze summenzionate, così come molti paesi dell'Africa durante il periodo della decolonizzazione, hanno in comune hanno subito, volenti o nolenti, transizioni di regime politico. Cfr. Morlino L., Come cambiano i regimi, p. 66 e ss. Anche l'ordinamento italiano, come è ben noto, ha affrontato transizioni tra regimi diversi e trasformazioni istituzionali, come ad es. nel passaggio tra forma monarchica e repubblicana. Taluni Autori, nel richiamare questo evento, hanno sostenuto che in realtà il passaggio da monarchia a repubblica non sia stato così traumatico, giacché il regime fascista aveva già *svuotato di legittimità* la monarchia. Pertanto, la celebrazione del referendum del 2 giugno del 1946 non ha fatto altro che ricondurre tale passaggio nei binari della legalità. Cfr. Cariola A., Il Costituzionalismo delle scelte. L'insegnamento metodologico di Carlo Lavagna sulle possibilità e le prassi delle trasformazioni istituzionali, op. ult.cit.

meno, il regime vacilla. La crisi di regime dunque è “una situazione di difficoltà, in cui assetti consolidati vengono messi in tensione”.<sup>32</sup> Corollario della manifestazione di tale fenomeno è la messa in discussione di taluni aspetti funzionali e procedurali del sistema. L’esito non è però scontato, può darsi che un regime politico cada ovvero riesca a resistere agli scossoni di natura tellurica che lo investono. Non esistono eccezioni, tutti i sistemi politici, taluni prima e tal altri dopo, sono destinati ad affrontare trasformazioni del proprio regime, fenomeno che assume una portata particolarmente rilevante, giacché i suoi effetti riguardano la comunità politica.

Procedendo in tal senso, è possibile distinguere diversi stadi che possono verificarsi: quello di crisi, cui possono seguire gli altri, quali il crollo, la transizione, l’instaurazione e il consolidamento.<sup>33</sup> Tali momenti non è detto che si alternino tra loro o che siano tra loro progressivamente susseguenti, né tantomeno sono tra loro facilmente individuabili o distinguibili, ma accade spesso che la loro transizione presenti confini particolarmente labili, tali da potersi definire vere e proprie zone grigie.<sup>34</sup> È opportuno però distinguere, nel caso di mutamento, tra gli elementi portanti del regime: nonostante i valori e i principi costituiscano, come già anticipato, uno degli elementi essenziali, il loro rilievo non equiparabile rispetto a quello rivestito dalle norme e delle strutture politiche, che al contrario sono determinanti nelle transizioni di regime stesse. Tra l’altro, un regime politico, a prescindere dall’aggettivo qualificativo che lo accompagna (sia che esso sia democratico, sia che esso sia non democratico<sup>35</sup>) può entrare in crisi a causa di diversi fattori, di natura esterna ovvero di natura interna. Nel primo caso, sono fattori esterni, di solito di tipo internazionale, a portare il regime sull’orlo della turbamento<sup>36</sup>. Invero, però, anche avvenimenti di ordine interno possono

---

<sup>32</sup> Cfr. Lanchester F., L’innovazione istituzionale nella crisi di regime, Archivio di Legislazione comparata, Roma, Bulzoni editore, 1996, cit. p. 142.

<sup>33</sup> Se cinque sono i possibili stadi individuati da Fisichella, Morlino ne individua nove: crisi, riconsolidamento, crollo, transizione continua, persistenza stabile, persistenza instabile, transizione discontinua, instaurazione, consolidamento. Cfr. Fisichella D., Lineamenti di scienza politica: concetti, problemi, teorie, Roma, La Nuova Italia scientifica, 1988, p. 127 e Morlino L., Come cambiano i regimi, op ult. cit., p. 96.

<sup>34</sup> La transizione non è altro che una fase temporanea nel corso della quale alcuni elementi *mutano* rispetto alla situazione previgente. La ragione di questa mutazione è ascrivibile a due ordini di fattori: elementi esterni ovvero elementi interni, che incidono sia qualitativamente sia quantitativamente. Cfr. Lanchester F., I partiti politici tra comunità politica e istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto, in Nomos. Le attualità nel diritto, 2004, pp. 99 e ss.

<sup>35</sup> Sono ben noti i parametri che consentono di ricomprendere le esperienze tra quelle democratiche e quelle che democratiche non sono. Si ricordano qui brevemente: la presenza del suffragio universale segreto, la convocazione di elezioni nel tempo, il pluralismo, il pluripartitismo, la diffusione delle informazioni. Lijphart A., Typologies of democratic systems, in id. Politics in Europe: comparisons and interpretations, Englewood Cliffs (N. J.), Prentice Hall, 1969, pp. 46-80. Per una ricostruzione puntuale delle tipologie di regimi non democratici, si v. Linz J.J., Totalitarian and authoritarian regimes, London, Lynne Rienner, 2000.

<sup>36</sup> Il termine generico “crisi” deve intendersi con una particolare accezione, ovvero sia come situazione di grave difficoltà che un sistema politico si trova ad affrontare, generatrice di uno stato di tensione Cfr.

riverberare effetti sul regime. Qualora infatti lo stesso sia chiamato ad affrontare le sfide derivanti da faglie che si ingenerano nella legittimità, e di conseguenza le decisioni politiche assunte siano deficitarie di quel *quantum* di efficacia ed effettività necessario, si verifica una situazione per cui quegli attori politicamente rilevanti che animano il sistema sono costretti a “richiedere la collaborazione e il contributo di formazioni o gruppi anti-regime”.<sup>37</sup>

In caso di mutamento, la comunità politica non è esente da subire gli effetti derivanti da tale cambiamento, giacché proprio questi potrebbero investire i valori e i principi, i gruppi attivi, le strutture intermedie quali i partiti e sindacati.

La crisi può avere due esiti: da un lato è possibile che il regime politico crolli. In questo caso si determina una rottura, del tutto repentina e alle volte violenta, tra la fase precedente e quella successiva. Dall'altro, è possibile che il regime politico si trasformi, nell'ottica della continuità<sup>38</sup>, attraverso un cambiamento mutuato nel tempo e del tutto graduale, sostenuto dai soggetti politicamente rilevanti.

Quando si verifica una crisi, gran parte dei soggetti politicamente rilevanti, delle norme, dei valori e delle regole del gioco (tutti i fattori che abbiamo visto essere caratterizzanti un determinato regime politico) possono subire un sovvertimento, comportando dunque un vero e proprio mutamento dell'ordine pre-esistente. In questo caso è possibile parlare di sovvertimento o mutamento complessivo, che si contrappone alle altre due tipologie: mutamento debole, quando gli elementi che cambiano sono pochi; forte, quando invece il cambiamento investe i soggetti, le prassi e le interpretazioni delle regole, benché l'assetto dei rapporti rimane immutato.<sup>39</sup>

La portata delle transizioni può quindi assumere un grado ed un colore diverso: è possibile avere cambiamenti caratterizzati dalla rapidità o dalla lentezza, a seconda della velocità con cui si verifica il mutamento; oppure possono essere transizioni pacifiche ovvero violente a seconda del verificarsi o meno di disordini di diverso ordine e grado; o ancora, se il cambiamento avviene in un contesto di continuità ovvero di discontinuità. Nel primo caso è possibile ricomprendere le transizioni che seguono un percorso omogeneo e in crescendo rispetto alle condizioni che si presentano, pertanto la transizione avviene in un contesto di adattamento

---

Fisichella D., *ibidem*, p. 127; Lanchester F., *I partiti politici tra comunità politica e istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto*, op. ult. cit.

<sup>37</sup> Fisichella D., op. ult. cit., pag. 128.

<sup>38</sup> Sul principio di continuità, si cfr. Elia L., *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1958.

<sup>39</sup> Cfr. Lanchester F., *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, cit. p. 142 e id., *I partiti politici tra comunità politica e istituzioni*, p. 101.

graduale, come ad esempio ciò che avviene a seguito dell'approvazione di un referendum quanto piuttosto a seguito dell'approvazione di una riforma costituzionale. Al contrario, si parla di discontinuità, qualora il cambiamento comporti una rottura rispetto all'ordine precedentemente costituito.

Evidentemente, dal punto di vista teorico, le transizioni "forti" possono avere tre esiti tra loro differenti: nel primo caso si registra il passaggio dallo Stato pluralistico a quello autoritario; nel secondo caso si verifica la situazione opposta, il passaggio dallo Stato autoritario a quello pluralistico; in terza istanza si può verificare una crisi di regime all'interno dello Stato pluralistico, senza transizioni verso altre tipologie di ordinamenti.

Nel caso concreto, le variazioni all'interno dello stesso ordinamento pluralistico, possono investire le regole del gioco e i valori, comportando un cambiamento qualitativo (migliorativo o peggiorativo) del regime politico. Se invece sono oggetto di cambiamento le regole istituzionali, non è detto che si verifichi una rottura con l'ordinamento pluralistico precedente, ma al contrario si può manifestare una evoluzione intesa nel senso della continuità, ad esso perfettamente compatibile. Qualora invece siano coinvolti i soggetti politicamente rilevanti (classe politica, classe dirigente e *demos*), si può verificare una duplice ipotesi giacché i soggetti dell'assetto precedente possono essere estromessi da nuove personalità, comportando un cambiamento netto e definitivo; ovvero un'integrazione e un ricambio generazionale necessari, giacché l'apparato preesistente è oramai recepito come obsoleto.<sup>40</sup>

Una volta che si è verificata la transizione da un regime a un altro e, dunque, si è conclusa la fase di instaurazione dei nuovi soggetti, si apre la fase del consolidamento, durante la quale i predetti soggetti accantonano o ammodernano le vecchie strutture, rafforzano se stessi e il loro dominio di governo, rendono efficaci ed effettive le nuove strutture, nonché aumentano il grado di legittimità interno e internazionale.<sup>41</sup>

Nel caso in cui, invece, il regime politico avvittatosi sulla spirale di crisi, riesce in qualche modo a superarla, riacquisendo i predetti fattori necessari (efficacia, efficienza e legittimità), la situazione tende a normalizzarsi determinando un riconsolidamento.

Focalizzandoci ora sui regimi ascrivibili al *genus* democratico, è possibile che avvenga una transizione difficilmente individuabile sulla base dei criteri sopra esposti – e che quindi non investa le norme (ad es. la legge elettorale) o le strutture d'autorità –, giacché nonostante il

---

<sup>40</sup> Cfr. Lanchester F. op. ult. cit., p. 142 e ss.

<sup>41</sup> Morlino L., Dall'autoritarismo alla democrazia: Portogallo, Grecia, Spagna, in Tranfaglia N., Firpo M. (a cura di), La storia: i grandi problemi dal Medioevo all'età contemporanea, Torino, UTET, 1986-1988.

mutamento si rimane nell'alveo della democraticità. Come è possibile dunque in questo caso rilevare e comprendere il cambiamento apparentemente inesistente? È possibile farlo, secondo Morlino, introducendo un ulteriore parametro, ossia considerando il mutamento che investe il sistema partitico, che passa per esempio dall'essere bipartitico all'essere a multipartitico polarizzato o viceversa. In questo modo, è possibile registrare la concretizzazione della transizione di regime, che una volta avvenuta comporterà una differenza nei tratti essenziali rispetto al periodo antecedente.<sup>42</sup>

Più in generale, però, le procedure di modifica che interessano i regimi politici causano un'alterazione degli equilibri. È necessario prestare attenzione a quelle innovazioni istituzionali che investono le strutture di autorità, dal momento che le stesse avrebbero la capacità di condizionare i rapporti sussistenti tra gli organi costituzionali che determinano l'indirizzo politico, e dunque sulla forma di governo. La profondità e l'incidenza di determinate innovazioni dipende essenzialmente dalla natura dell'atto con cui le stesse sono introdotte. Qualora infatti si intervenisse su determinati meccanismi e istituti, non è detto che l'esito possa essere lo stesso. Nello specifico, stante il principio di gerarchia delle fonti, non è detto che le modifiche di disposizioni costituzionali riverberino i propri effetti quanto invece le modifiche apportate a leggi ordinarie o atti ad esse equiparati, ma che hanno un'alta valenza politica. Il riferimento va ovviamente ai Regolamenti parlamentari<sup>43</sup> e alla legislazione elettorale in senso stretto, ossia il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi. Tali modifiche possono comunque avvenire all'interno o all'esterno del regime politico, in un contesto di forma di Stato invariata nei suoi elementi essenziali, giacché "modifiche forti delle regole del gioco si connettono con il mutamento dei rapporti di forza stessi e quindi con la trasformazione parziale o totale dei soggetti politicamente rilevanti".<sup>44</sup> La portata di tali mutamenti non è però neutrale,

---

<sup>42</sup> Morlino L. Come cambiano i regimi, op. ult. cit., pp. 73 e ss.

<sup>43</sup> Caratteristica precipua dei Regolamenti parlamentari è la loro capacità di adattarsi, alle volte forzatamente necessaria, rispetto al quadro politico e ai suoi mutamenti, rispetto al quale sono in grado – in taluni casi – di esercitare la loro influenza. Boccaccini G., Sistema politico e regolamenti parlamentari, Milano, Giuffrè, 1980, p. 178 e ss. che richiama l'esempio dell'ostruzionismo parlamentare. L'A. analizza le identificazioni e le relazioni tra regime, forma di governo e forma di Stato, si v. Boccaccini, in particolare si v. p. 187, nota 39.

<sup>44</sup> Lanchester F., Innovazione istituzionale e crisi di regime, in Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, n. 4/1993, pp. 29-38. L'Autore proietta il concetto di innovazione istituzionale forte nel quadro comparato, individuando sei tipologie diverse: richiama innanzitutto l'esempio giapponese alla fine della guerra, riconducendolo al primo prototipo di innovazione esterna diretta; in secondo luogo l'esempio dei paesi degli imperi centrali alla fine del primo conflitto mondiale, come esempio di innovazione esterna indiretta; la V Repubblica francese, come modello interno concentrato; l'esempio del periodo costituente italiano come modello interno e frutto del compromesso tra le forze; il caso dell'Est europa e delle tavole rotonde, per certi versi assimilabile alla situazione italiana precedente all'insediamento del Governo Bonomi come esempi di innovazioni frutto di un accordo tra Governo e opposizioni; o ancora, il modello di

ma anzi guidata dal contesto politico, giacché influisce irrimediabilmente sulla distribuzione autoritativa dei valori vigenti in un determinato regime. È possibile pertanto comprendere la portata e il rilievo delle modifiche che si ingenerano nel regime politico e in taluni elementi della forma di Stato quando si interviene nel sistema attraverso modifiche sostanziali alle regole del gioco.

## **1.2. Il rapporto sussistente tra regime politico, forma di Stato e forma di governo**

Sebbene le ricerche di matrice politologica e giuridica si siano moltiplicate in taluni periodi di storia italiana <sup>45</sup>, le stesse hanno però assunto un carattere autonomo rispetto agli approfondimenti relativi alla forma di Stato e alla forma di governo. Nonostante i buoni propositi, però, si è rimasti agganciati alla sola determinazione concettuale generale, senza giungere a ulteriori approfondimenti maggiormente specifici.

Il concetto di regime politico si differenzia sia dalla forma di Stato sia dalla forma di governo, dal momento che è proprio attraverso il regime politico che uno specifico ordinamento statale si configura, giacché è l'ordinamento a rappresentare "attuazione e svolgimento di un principio fondamentale unitario, nel quale si esprime e si riassume l'individualità del suo regime politico"<sup>46</sup>. Ciò significa che proprio attraverso il regime politico si esprime il sistema istituzionale, frutto dell'accordo tra concezioni politiche e ordinamento statale, ossia la tangente che unisce due rette parallele, l'una politica e l'altra giuridica. Dunque, una volta definiti i

---

innovazione interna proveniente dal basso, di cui l'esempio è quello dell'Italia degli anni 90 e in particolare dei referendum abrogativi.

<sup>45</sup> L'assenza di un aggancio storicamente preciso è intenzionale, giacché le indagini si sono focalizzate nel periodo intercorrente l'instaurazione, la vigenza e il crollo del regime fascista.

<sup>46</sup> Gueli V., *Il regime politico*, Roma, La Scienza, 1949, cit. p.12. Tra l'altro Secondo Giannini, nella prefazione al volume di Burdeau, sarebbe un errore partire da quella che lui chiama eterogeneità di linguaggio. Ciò che spesso accade è una confusione terminologica derivante da uno improprio dei termini. Ad es. quello che Burdeau chiama regime parlamentare, in realtà va inteso con il termine 'sistema parlamentare': "Regime è un vocabolo impiegato nel nostro linguaggio a indicare il complesso dei principi supremi, scritti e non scritti, di carattere politico-giuridico, che formando il sistema, stanno alla base di una costituzione di un dato tempo; sicché è un vocabolo di valore circoscritto, anche se poi in sede scientifica si discuteva vivamente sulla più esatta determinazione del concetto di regime. Giannini M.S., Prefazione a Burdeau *Il Regime nelle costituzioni europee del dopo guerra*, Milano, Edizioni di comunità, 1950. Si v. anche le tendenze dinamiche nell'autorità di regime in Urbani G., *La politica comparata*, Bologna, Il Mulino, 1973, pp. 235-63; Duverger M., *Les regime politiques*, in *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Presses universitaires de France, 1971, e Maranini G., *Introduzione in Duverger M. La repubblica tradita*, Milano, Edizioni di Comunità, 1960, pp. 7-52. Per chiarimenti utili in merito alle differenze tra regime parlamentare e regime assembleare si v. Tosi S., *Regime parlamentare e regime assembleare*. Per un ammodernamento di antichi moduli definitivi in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, Vol. 4, pp. 599-619 e id. *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze, Università degli studi di Firenze, Facoltà di scienze politiche Cesare Alfieri, 1962, pp. 11 e ss.

principi fondamentali, i valori essenziali e le finalità su cui un regime politico si fonda e su cui il potere politico si indirizza, è necessario che sui predetti elementi siano poste le fondamenta per la costruzione dell'ordinamento.<sup>47</sup>

Nella ricostruzione offerta nel suo volume del 1949, Gueli, riprendendo molteplici posizioni<sup>48</sup>, ritiene che per dare una definizione di regime politico quanto più prossima a completezza sia necessario che siano egualmente compresenti concezione politica e concezione giuridica, di modo che la prima possa innestarsi e germogliare nelle *istituzioni giuridiche costituzionali di uno Stato*. Pertanto, a integrazione, egli motiva l'esistenza di un nesso essenziale sussistente tra diritto costituzionale e diritto amministrativo, giacché ritiene che esista tra le due discipline considerate uno stretto rapporto di interdipendenza. La vita della Pubblica Amministrazione è "la manifestazione più vasta e frequente dell'esistenza dello Stato"<sup>49</sup> e pertanto non è esente dal subire influenze rispetto alle correnti politiche e alle forze sociali che caratterizzano l'ordinamento. Pertanto, è negli ordinamenti costituzionali e parimenti nelle Istituzioni, che si manifesta un determinato regime politico. Gli effetti di siffatta manifestazione si ripercuotono irrimediabilmente nel rapporto tra governanti e governati e, dunque sulla forma di Stato, in virtù del fatto che influenzano i principi fondamentali, ossia l'insieme di norme e Istituzioni chiamate a disciplinare la vita dello Stato.

Chiave di volta del regime politico è quello che Gueli chiama "principio costituzionale fondamentale" e che non solo configura e determina l'essenza stessa di un ordinamento giuridico, ma è altresì rappresenta il punto nodale e unificante tra il mondo politico e mondo giuridico. Il regime politico non è altro che "la realizzazione del principio politico che informa il rapporto fondamentale di una organizzazione statale, nel principio giuridico costituzionale di essa e, tendenzialmente, in tutto il suo ordinamento giuridico"<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Sulla assimilazione tra regime politico e ordinamento si v. Barbera A., *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2010 pp. 311 e ss.

<sup>48</sup> L'Autore, nel suo volume, richiama tutte le definizioni di regime politico a lui antecedenti o contemporanee, riprendendo sia le definizioni in cui prevale l'aspetto giuridico, come quella offerta da Chimienti (nel suo "L'organizzazione nazionale fascista nel diritto pubblico italiano del 1928) ovvero quella di Chiarelli (Il concetto di regime nel diritto pubblico in *Archivio giuridico* 1932), sia quelle il cui imprinting è prevalentemente politico (Curcio C., *Che cosa è il regime in Lo stato 1930*, Costamagna *Diritto pubblico fascista*, Torino 1934). Nonostante le posizioni richiamate, per Gueli la definizione più completa è quella data da Zangara, per cui il regime è "il prodotto e il risultato istituzionale della rivoluzione e del suo contenuto obiettivo, mentre questa dura ed è in corso, che si trasmette allo Stato", giacché Zangara individua una definizione storico-giuridica, senza focalizzarsi solo sull'astrattezza statale ovvero nella sua perfezione giuridica, quanto piuttosto nel suo divenire. Si v. Zangara, *Il partito e lo Stato*, Catania, 1935, pp. 31 e ss. e Gueli, pp. 17 e ss.

<sup>49</sup> Gueli, op. ult. cit., p. 14

<sup>50</sup> Gueli, op. ult. cit., cit. p. 32



Sebbene regime politico e forma di Stato presentino una radice comune – che porta troppo spesso a una loro confusione –, ossia quella del principio costituzionale su cui si radicano entrambi, sussiste però una differenza tra questi, perché il concetto di regime non fa proprio il principio costituzionale una volta che questo ha trovato genesi – e ha pertanto terminato il suo percorso di formazione –, quanto piuttosto va oltre, risalendo fino alla fase embrionale, ossia quando questo è ancora “formula politica”.<sup>51</sup> Rispetto a quest’ultima, tra l’altro, il regime politico va ben oltre alla sua mera consacrazione rispetto al principio costituzionale, ma è possibile che esso si applichi a tutto l’ordinamento giuridico statale e, così facendo, consente la creazione di una congrua varietà di modelli statali tra loro differenti. Ciò significa che possono esistere molteplici regimi politici, tanti quanti sono i principi fondamentali prescelti. A questo punto, le convenzionali definizioni di forma di Stato e tipo di Stato assumono rilevanza, in ragione della possibilità di suddividere tali concetti a seconda del regime politico sulla base del quale gli ordinamenti decidono di configurare loro stessi ovvero della Costituzione materiale che da questi emerge. Se con forma di Stato<sup>52</sup> si fa riferimento al rapporto di potere che sussiste tra coloro che sono chiamati a detenerlo (governanti e quindi l’autorità) e coloro invece che ne subiscono gli effetti (governati e quindi gli individui), nonché l’incidenza che assumono i fini ultimi dell’ordinamento all’interno dello Stato e che lo stesso si pone di perseguire; con “Tipi di Stato”, invece, si fa riferimento al mutevole rapporto che si instaura, all’interno di un determinato ordinamento, tra il centro e la periferia.<sup>53</sup> L’importanza del rapporto di correlazione che sussiste tra regime e forma/tipo di stato trova ragion d’essere nella spiegazione che celebre dottrina ha addotto: se il termine regime politico sta a indicare l’insieme di tutti i fini ritenuti fondamentali all’interno di uno Stato, la forma di Stato individua i rapporti mutevoli tra i soggetti sopracitati. Appare dunque evidente come

---

<sup>51</sup> Gueli, op. ult. cit, cit. p. 39

<sup>52</sup> Il numero di definizioni apportato dalla Dottrina alla forma di Stato è immenso. Tra tutte si ricorda quella offerta da Mortati per cui la forma di Stato è il rapporto tra chi detiene il potere e coloro che ne rimangono assoggettati e quindi il vario modo di realizzarsi della correlazione tra autorità e libertà. *Ex multis*, si v. anche Amato G., Clementi F., *Forme di Stato e forme di Governo*, Bologna, Il Mulino, 2012; Barile P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1987; Bin R., Pitruzzella G., *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2017; Biscaretti di Ruffia P., *Le tre forme di stato dell’età contemporanea*, Il Politico, 1953 e *Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, 1989; Caretti P., De Siervo U., *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, Giappichelli, 2017; De Vergottini G., *Diritto Costituzionale Comparato*, Padova, Cedam, 2011; Lanchester F., v. Stato (forme di), *Enc. del dir.* vol. XLIII, pp. 796-814; Martines T., *Diritto costituzionale*, Milano, 1988, Rescigno G.U., voce *Forme di Stato e forme di Governo*, *Enc. Giur.*, XIV, Roma, 1989; Paladin L., *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998; Pinelli C., *Forme di Stato e forme di Governo: Corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, Jovene, 2007.

<sup>53</sup> L’individuazione della categoria di tipi di Stato, da tenere ben distinta da quella di forma di Stato, è da attribuirsi a Lanchester F., Stato (forme di), *Enc. del Dir.*, e *eiusdem* *Strumenti della democrazia*, pp. 315 e ss.

sussista uno stretto nesso tra tali concezioni, per cui le stesse siano da considerarsi un tutt'uno. Ciò che varia è l'angolatura da cui si guarda la stessa realtà e sulla base della quale si concentrano, poiché l'uno si focalizza su due elementi quali l'individuo e la comunità; l'altro invece su quei soggetti che animano il proscenio politico. "A un certo livello di astrazione si può, infine, affermare che termini come Costituzione materiale, forma di Stato e regime esprimano l'essenza del differente atteggiarsi dei rapporti costitutivi dello Stato ai fini dello stesso".<sup>54</sup>

Ovviamente non tutti i principi e i valori che caratterizzano la forma di Stato e il regime politico sono presenti in precise disposizioni costituzionali (e dunque essere presenti in norme scritte) ma possono altresì essere desunti da consuetudini, convenzioni o, anche, dalla Costituzione materiale e, dunque, dai fini individuati dalle forze politiche alla base del regime politico<sup>55</sup>. In ragione di ciò, si comprende il passo successivo, ossia l'opera di traduzione dei valori e dei principi in norme tra loro subordinate in ragione della necessaria gerarchizzazione, nonché la loro traduzione in convenzioni e prassi da cui deriva la loro interpretazione e la loro applicazione

Questo perché se è il gruppo sociale, scegliendo determinati valori come fondamentali e riconoscendoli pieni di giuridicità, a porre le basi per la fondazione di un ordinamento; al tempo stesso sulla base dei rapporti tra gli individui e l'autorità si configura la forma di Stato, mentre l'arena politica sulla quale agiscono i soggetti politicamente rilevanti determina il tipo di regime politico.

---

<sup>54</sup> Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit. p. 59.

<sup>55</sup> "(...) le forze politiche presuppongono i fini dei quali sono portatrici, e i fini fondamentali presuppongono le forze capaci di imporli e realizzarli". Mortati C., *Le forme di governo: lezioni*, Padova, Cedam, 1973, cit. p. 7. Nel riprendere gli studi del celebre giurista, è stato sottolineato come la dizione 'Costituzione materiale' possa ricomprendere molteplici significati e pertanto sia una formula caratterizzata da un certo grado di ambiguità, non solo perché assai sfuggente e poco chiara *ab origine*, ma altresì perché se ne è fatto un uso indiscriminato *a posteriori*. In questo senso assume senso e significato la variante di ordinamento costituzionale, anch'esso frutto dell'insieme di fini e valori delle forze politiche che *sostengono la Costituzione* e dei documenti scritti. Si v. a tal proposito Barbera A., *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2010, pp. 311 e ss.

Quello su cui il presente lavoro si focalizza è però limitato alla forma di Stato democratico-sociale<sup>56</sup>, evolutasi dalla precedente formazione di tipo liberale.<sup>57</sup>

Come è ben noto, i vari modelli riconducibili alla forma di Stato democratica, presentano elementi in comune (sovranità popolare con limiti e distinzione tra maggioranza e opposizione; uno Stato pluriclasse, all'interno del quale si è registrato un affievolimento del divieto di mandato imperativo e dove i partiti e gli elettori assumono un ruolo incisivo sul Governo; presenza di diritti politici e sociali; lo Stato costituzionale ha dei limiti procedurali e di contenuto affidati soprattutto a organi di controllo, etc.).

Il modello democratico<sup>58</sup> è quello che con il tempo si è diffuso e affermato. La sua evoluzione non è stata repentina, bensì il frutto di una lenta e progressiva evoluzione storica (iniziata agli albori del XIX sec) che ha investito il continente europeo occidentale, impostato su valori ritenuti col tempo obsoleti e improntati sul regime aristocratico<sup>59</sup>. La maggior parte delle forme di Stato si sono configurate sulla base del modello di democrazia rappresentativa, principalmente (ma non esclusivamente)<sup>60</sup> basata sull'espressione del suffragio, affinché il

---

<sup>56</sup> Per completezza, si ricorda che la canonica suddivisione per catalogare e distinguere le diverse forme di Stato che si sono succedute nel corso delle epoche, tiene in considerazione taluni fattori quali: il tipo di rapporto sussistente tra lo Stato e la società civile, su cui ha un'influenza di notevole rilievo l'ideologia; la titolarità e l'esercizio del potere politico, che può pertanto essere ripartito ovvero accentrato; la derivazione del potere e la sua natura monolitica o pluralistica; il riconoscimento formale e l'effettività dei cd. diritti di libertà; nonché la presenza di una Costituzione e il ruolo effettivamente svolto dalla stessa. Per un approfondimento si rinvia a Amato G., Clementi F., *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 2012; De Vergottini G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2014, Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*; Morbidelli G., Pegoraro L., Rinella A., Volpi M., *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2016.

<sup>57</sup> Dal tramonto della forma di Stato di stampo liberale sono tre le possibili evoluzioni: è possibile che si affermi non solo lo Stato sociale, grazie alla graduale espansione del suffragio – fino a divenire universale – , con l'affermazione dei cd. nuovi diritti nonché grazie all'introduzione di prestazioni specifiche spettanti in capo allo Stato. Nel caso in cui, invece, prevalga un assetto non democratico, è possibile che lo Stato curvi verso modelli autoritari (di cui il classico esempio richiamato è quello dell'esperienza fascista) ovvero verso modelli socialisti, di cui il modello sovietico è l'esempio più richiamato.

<sup>58</sup> La definizione maggiormente accettata di democrazia, benché non esente da critiche, è quella offerta dall'economista Schumpeter, secondo cui “il metodo democratico è quell'insieme di accorgimenti istituzionali per giungere a decisioni politiche, che realizza il bene comune permettendo allo stesso popolo di decidere attraverso l'elezione di singoli individui tenuti a riunirsi per esprimere la sua volontà”. Cfr. Schumpeter J.A., *Capitalism, socialism and democracy*, London, Allen&Unwin, 1947. A tale concezione è stata opposta quella di matrice kelseniana, ritenuta da alcuni Autori maggiormente adeguata in ragione della sua natura rappresentativo-parlamentare. Si v. a tal proposito Pasquino G., *Le idee di democrazia*, in *Eredità del Novecento*, Istituto della Enciclopedia italiana, 2000.

<sup>59</sup> Per una ricostruzione v. Duverger, M. *I sistemi politici*, Bari, Editori Laterza, 1978, spec. pp. 27 e ss. L'Autore infatti evidenzia come proprio il modello democratico sia il punto di arrivo di una lunga evoluzione, tanto che è possibile individuare all'interno dello stesso molte delle Istituzioni di sistemi precedenti. Il processo evolutivo è avvenuto sì nell'ottica della continuità, ma comunque attraverso una trasformazione ed un adattamento dei meccanismi e degli istituti mutuati.

<sup>60</sup>Cfr. Crisafulli V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in id., *Stato, popolo, governo: Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 122 secondo cui “l'esercizio della potestà sovrana di un popolo non si esaurisce sempre e soltanto in manifestazioni unitarie di volontà, spesso

Corpo elettorale possa scegliere i propri rappresentanti. Punto centrale della costruzione di tali esempi di democrazie contemporanee è il partito politico, strumento di veicolazione e canalizzazione necessario affinché la domanda politica trovi la sua strada.

Perché un modello possa definirsi pienamente democratico, è comunque necessaria la compresenza di tre fattori: la presenza di regolari e libere elezioni competitive da svolgersi nel pieno rispetto del principio del suffragio universale affinché possano essere designati i governanti; l'affermazione del principio di separazione dei poteri (pesi e contrappesi) e la presenza di un'Assemblea rappresentativa dotata di notevoli poteri, il controllo sulle autorità pubbliche effettuato da un *corpus* di giudici di cui deve essere garantita l'indipendenza. Ai predetti elementi, nel corso del tempo si è andato sommando altresì come caratterizzante il modello di democrazia rappresentativa, la presenza di più corpi intermedi che rappresentano gli interessi dei cittadini, *in primis* i partiti, anche di opposizione, la possibilità di esprimere il dissenso, nonché l'estrinsecarsi della libera competizione.

In questo modo assume importanza il forte convincimento per cui la democrazia delinea il tipo di regime politico, ove ai diritti di libertà di epoca liberale si sommano le elaborazioni democratiche della sovranità popolare e quindi, ricomprendendo nella definizione la competizione, i valori, il rapporto tra maggioranze e minoranze presenti. Il regime democratico è “un sistema etico-politico nel quale l'influenza della maggioranza è affidata al potere di minoranze concorrenti che l'assicurano”<sup>61</sup>. E ciò grazie alla competizione elettorale, governata da procedure e norme (le regole del gioco) che sovrintendono il corretto svolgimento e consentono la partecipazione dei soggetti politicamente rilevanti. È in questo modo che si afferma una democrazia rappresentativa votata al pluralismo politico e partitico.

La presenza di un confronto elettorale, pur libero, competitivo, periodico, finalizzato all'assunzione di cariche all'interno delle strutture di autorità di tipo rappresentativo, qualifica

---

viceversa articolandosi in una serie di atti parziali e particolari che in diversi modi concorrono alla formazione, all'esplicazione e all'attuazione della potestà medesima, unitariamente considerata”. A tali conclusioni è giunta altresì la Corte costituzionale, che con la sent. n. 106/2002 ha chiarito che la formulazione per cui la sovranità appartiene al popolo sancita nell'art. 1 Cost. “impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti e assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali”. (Punto 3 del Cons. in dir.) Nello specifico, il caso da cui ha origine la sentenza riguardava il ricorso per conflitto di attribuzione, in riferimento al tentativo da parte del Consiglio regionale della Liguria di istituire il “Parlamento della Liguria” con delibera. Sul concetto di democrazia rappresentativa si veda Morelli A., *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, Giuffrè ed., 2015, pp. 2 e ss.

<sup>61</sup> Sartori G., *Democrazia e definizioni*, Bologna, Il Mulino, 1969, cit. p. 105.

il tipo di democrazia che ci approntiamo a trattare. Una democrazia per l'appunto rappresentativa, ove i cittadini, che rimangono comunque titolari della sovranità, partecipano attivamente grazie al momento elettorale e direttamente solo nel caso siano previsti specifici istituti di democrazia diretta.

Questo modello è però da tempo sull'orlo della crisi<sup>62</sup>, sottoposto a pesanti e ripetute ondate di delegittimazione, nonostante sia stato fortemente voluto e abbia ampiamente ispirato i diversi regimi politici che a esso hanno deciso di conformarsi, modellando non solo i valori e le regole, ma anche le strutture di autorità.

È possibile individuare i fattori della crisi che accomuna tutti i regimi democratici a due fattori principali, quali la partecipazione alle procedure (estensione del suffragio) e gli esiti del buon governo. Se in passato l'apice delle crisi era imputabile al verificarsi di fenomeni endogeni ed esogeni di tipo virulento e che potevano manifestarsi in atti di conflitto veri e propri; oggi le fratture si manifestano in forme sì meno violente, ma sicuramente aspre (conflitti sociali derivanti da esacerbanti crisi economiche) e che non lasciano indenne la democrazia.

Più nello specifico, l'archetipo della democrazia rappresentativa riesce a funzionare solamente negli stati «sovrani» e «nazionali», all'interno dei quali il buon governo orienta e indirizza i suoi fini verso il conseguimento del benessere della collettività presente sul territorio, portando ciò a compimento. Il circuito si blocca nel momento in cui i cittadini non si riconoscono più nelle decisioni prese dai governanti, salta quel passaggio fondamentale che li collega alla comunità politica, facendo sì che il «buon governo» si svesta dei suoi panni e sia visto come incapace, cattivo, inadeguato. Sarebbe però errato pensare che il verificarsi della crisi all'interno del regime democratico sia esclusivamente imputabile al verificarsi di fenomeni interni al rapporto governanti-governati, come se le decisioni prese fossero sganciate da eventuali fenomeni internazionali. Nell'epoca della globalizzazione, dell'internazionalizzazione delle politiche, della eccessiva e incontrollata prevalenza

---

<sup>62</sup> In realtà, la manifestazione della crisi è insita nella natura stessa della democrazia. Un ciclo composto da diverse fasi, che si ripresentano nel tempo e nello spazio, a prescindere dal contesto determinato. Ne sono testimonianza i numerosi esempi storici: si pensi alla crisi che ha investito l'esemplare democrazia diretta degli ateniesi, ovvero le crisi che ciclicamente hanno investito la democrazia parlamentare nell'800 animata dai partiti dei notabili, quanto piuttosto quella a noi più vicina del '900, caratterizzata dalla presenza dei grandi partiti di massa. A tal proposito, si v. Salvati M., *La democrazia è in crisi c'è qualcosa di nuovo?*, in il Mulino, Fasc. 6, novembre-dicembre 2016. Più recentemente ha osservato Violante L., *Democrazie senza memoria*, Torino, Einaudi, 2017 che le democrazie, per la loro stessa natura, tendono al conflitto giacché «la democrazia non si considera perfetta e quindi i regimi democratici sono messi continuamente in discussione proprio attraverso il conflitto politico (...) Il conflitto democratico non è certamente facile, perché ha bisogno di attori politici maturi, sicuri della propria identità, in grado di autolimitarsi, consapevoli della loro responsabilità nei confronti dell'intera nazione». cit. p. 115.

dell'economia e dei mercati finanziari, delle forti ondate migratorie<sup>63</sup> è impensabile credere che le singole decisioni nazionali assunte dagli organi di governo siano esenti dal subire influenze da parte della comunità e dal contesto internazionali.

È doveroso sottolineare che una prima teorizzazione contemporanea della crisi della democrazia è stata elaborata nel 1975, allorquando sono stati resi pubblici i risultati del Rapporto della Commissione trilaterale, istituita nei due anni antecedenti. All'interno del Rapporto si è evidenziato l'illusorio piano su cui riposano i regimi democratici. Gli stessi infatti devono rimanere perennemente vigili e non sottovalutare fattori endogeni che potrebbero potenzialmente farli vacillare se non, nei casi più estremi, crollare. I fattori di rischio possono essere molteplici e di diversa natura: taluni derivanti da crisi militari ovvero diplomatiche; talaltri di natura prevalentemente economica; altri ancora dal progredire della società e dall'emersione di nuove categorie di valori su cui i componenti della comunità politica decidono di fare affidamento.<sup>64</sup>

Le contingenze attuali rinnovano le elaborazioni più risalenti nel tempo della teoria del regime di profonda crisi che sta tutt'oggi attraversando la democrazia, ovviamente contestualizzandole all'attualità. Sono cambiati i fattori scatenanti, ma non si è trovata la cura alla malattia che continua imperterrita a dilagare e a mietere quante più vittime.

L'erosione del principio democratico e della centralità dello Stato, proveniente da molteplici livelli (sovranazionale, locale) e da diversi contesti (economico, finanziario, sociale) si somma a ulteriori fattori, che riverberano i propri effetti sui soggetti da cui promana la legittimazione, ossia i cittadini, i quali sono costretti a subire un drastico ridimensionamento delle proprie condizioni (impoverimento delle classi meno abbienti e del cosiddetto ceto medio).

Appare giustificabile dunque il moto accusatorio e delegittimista (che porta ovviamente all'emersione di movimenti populistici) che ne deriva: non è la qualità delle procedure di selezione dei rappresentanti a essere messa in discussione, quanto piuttosto il concetto di rappresentanza e dunque della democrazia *tout court*. È ovvio che più i cittadini sono costretti a subire il precariato e la mancanza di lavoro, l'inefficienza nelle prestazioni sociali, la

---

<sup>63</sup> Proprio il fenomeno migratorio, che negli ultimi anni ha subito un forte incremento, rimette in discussione molte delle questioni che col Novecento sembravano essersi esaurite, in particolare con l'estensione del suffragio universale. In tal senso, sarebbe opportuno riproporre un quesito di non poco conto, ossia quello di capire i confini della cittadinanza e dei diritti elettorali a essa correlati. A tal proposito, si v. Dahl R., *La democrazia e i suoi critici*, Roma, Editori Riuniti, 1997. Più recentemente si vedano gli studi di Lanchester F., *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 1123 e ss. e Rubechi M., *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016.

<sup>64</sup> Cfr. Crozier, M., Huntington, S.P., Watan J., *La crisi della democrazia. Rapporto alla Commissione trilaterale*, Milano, Franco Angeli, 1977, trad. it. a cura di Vito Messina

mancanza di crescita economica, l'aumento delle disparità, l'incremento dei flussi migratori incontrollati, etc., più è scontato che gli ideali populistici che serpeggiano, trovino in specifici movimenti adeguati spazi di manovra.<sup>65</sup>

La crescente crisi di delegittimazione trova terreno fertile nell'incapacità di risposta immediata e adeguata da parte delle istituzioni, non più in grado di rispondere efficientemente a tutte le molteplici ed eterogenee domande avanzate. Lo Stato sociale, che aveva in passato generato benessere, portando a un'equa distribuzione delle risorse nei paesi ricchi – ovviamente in paesi poveri o in via di sviluppo non hanno beneficiato di altrettanta fortuna – incontra limiti invalicabili e soggiace alle mere regole del mercato e della finanza. In tal modo si determina una “forma vincolata alla realizzazione di fini o di valori ispirati a un ideale di eguaglianza, non solo giuridica, ma anche sostanziale, e cioè sociale ed economica, tra gli individui”<sup>66</sup>.

Così si inaugura un labirinto da cui non escono vincitori ma solo vinti: da un lato lo Stato-apparato perché contestato nella sua legittimità, dall'altro lo Stato-comunità perché insoddisfatto dalle diseguaglianze socio-economiche derivanti dalle mancate risposte. Questo perché lo scontento genera tensione, la tensione genera critica, che a sua volta porta alla disaffezione.

La crisi del regime politico travolge tanto i cittadini (il *demos*) quanto le Istituzioni della democrazia rappresentativa. Nel frattempo si rompe la cinghia di trasmissione e i soggetti politicamente rilevanti, punto di mediazione tra i due poli, dimostrano tutta la loro fallibilità e incapacità. La comunità, dunque, non ottenendo le adeguate risposte dai soggetti coinvolti (partiti e autorità) si allontana, non percepisce più né le Istituzioni né tantomeno i partiti come rappresentativi, accasciandosi su se stessa e non esprimendo più il proprio consenso. Perciò si allontana, guardando con timore e diffidenza ciò su cui prima si identificava.

Si viene così a creare una voragine che separa cittadini e partiti politici<sup>67</sup>, cui ne consegue l'affermazione di singole figure che aspirano alla conquista di cariche apicali di tipo monocratico, nonché quella di movimenti populistici e antisistema. I partiti non sono più

---

<sup>65</sup> “(...) non si va lontani dal vero se si ritiene che una parte del discredito per la democrazia dei nostri giorni sia dovuta a queste difficili condizioni esterne più che a un drastico peggioramento nella qualità dei processi democratici, cioè all'output più che all'input della democrazia”. Salvati M., *La democrazia è in crisi c'è qualcosa di nuovo?*, in *il Mulino*, Fasc. 6, novembre-dicembre 2016, cit. p. 971

<sup>66</sup> Cfr. Greblo E., *Democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 141.

<sup>67</sup> Per un approfondimento, si v. Mair P., *Ruling the Void: The Hollowing of Western democracy*, London-New York, Verso, 2013. Nell'ultimo periodo si è andato diffondendo il concetto di “Postdemocrazia”. Il termine sta a significare che un sistema, pur mantenendo quelle caratteristiche che lo qualificano come democratico, in realtà ha assunto connotati ben diversi, ove determinante è il fattore decisionista di burocrazia e rappresentanti di interessi, i quali prevalgono sia sulle Assemblee rappresentative e sul *demos*.

rappresentativi della base territoriale, da questa si scollano perché non più in grado di rispondere alle domande provenienti dalla società civile. Le canoniche fratture tra ‘destra’ e ‘sinistra’, che hanno caratterizzato il secolo scorso, sono superate da divisioni che assumono altri connotati. I sintomi più manifesti di questa malattia sono il simultaneo allontanamento degli elettori dapprima dall’affiliazione ai partiti politici<sup>68</sup> e, successivamente – cosa ancora più grave – dalle urne, ossia dal momento più sacro della partecipazione elettorale, fonte di legittimazione delle strutture di autorità.<sup>69</sup> Appare dunque evidente che se si registra una disaffezione della comunità politica rispetto alle procedure elettorali, necessarie nell’ottica di funzionamento della democrazia rappresentativa, questo non può non avere conseguenze<sup>70</sup>. Il primo e forse anche più forte effetto è quello per cui l’autorità politica perda il *quantum* di legittimazione necessario. Corollario del venir meno della legittimazione determina un vero e proprio scollamento tra i soggetti coinvolti, ovverosia tra lo Stato-apparato e lo Stato-comunità. Il legame si sfalda sempre più, comportando la forte delegittimazione delle Istituzioni politiche e rappresentative, in particolare delle Assemblee parlamentari. Nel frattempo non solo si registra il loro snaturamento, perché si svestono dei loro abiti di rappresentatività e del loro potere decisionale, ma altresì si assiste impotenti dinnanzi alla prevaricazione degli Esecutivi che sono sempre più visti come la sede effettiva della rappresentanza, mentre il Parlamento diviene l’organo meramente ratificatore di decisioni assunte in altre sedi.<sup>71</sup>

La crisi della democrazia ha perciò investito i Parlamenti nazionali, che hanno perso quel ruolo di assoluta centralità all’interno del sistema istituzionale, situazione che non si è verificata solamente nel contesto italiano, bensì accomuna molte esperienze contemporanee (*in primis* il Regno Unito, ma si aggiungono anche Francia e Germania), ha avuto come corollario uno spostamento degli equilibri all’interno degli organi principale espressione del circuito

---

<sup>68</sup> I partiti politici sono il “mezzo necessario di azione della società che si fa Stato (...) non occultando in una fittizia e presunta volontà comune il reale contrasto, bensì organizzando tali interessi e mostrando la loro suscettibilità di porsi a base di sintesi politiche”. Mortati C., Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano, in Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando, Padova, 1957, vol. II, cit. p. 138

<sup>69</sup> “La democrazia (...) riposa (...) sulla legittimità che gli individui riconoscono alle norme giuridiche e alle istituzioni politiche”. Mastropaolo A., La crisi della trascendenza democratica, in Storia del pensiero politico, n. 2/2015, cit. p. 313.

<sup>70</sup> “il metodo elettivo, che rimane alla base degli ordinamenti di democrazia pluralista, viene considerato in crisi sia per quanto riguarda il tradizionale ambito parlamentare, sostituito da forme di investitura degli esecutivi e da ripensamento e sfinimento della politicità, sia per quanto riguarda la veridicità procedurale”. Lanchester F., Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo, in Rogari G., (a cura di), Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo, Atti del convegno di studi Firenze, 28-29 ottobre, 2004, Firenze, University Press, 2006, cit. p. 7.

<sup>71</sup> Gambino S., Dal Parteienstaat al populismo: (prospettive e limiti della) democrazia maggioritaria fra riforme elettorali, presidenzializzazione degli esecutivi e svalutazione del Parlamento, in AA.VV., L’Italia fra crisi e trasformazione. Scritti in onore di Franco Modugno, Bari, 1994.



democratico. Da ciò ne è conseguita una mutazione genetica di non trascurabile rilevanza, ossia sono divenuti organi meramente ratificatori di decisioni prese in altra sede (Esecutivi, Autorità amministrative indipendenti, ma anche in sede sovranazionale e sub-statale). Alla *deminutio* che ha investito la funzione primaria del Parlamento, quella legislativa, è seguito come naturale risposta un incremento delle altre funzioni, come quella di controllo.<sup>72</sup> Proprio il modello di democrazia rappresentativa è oggi chiamato ad affrontare le sfide derivanti da nuovi contendenti che si palesano su molteplici fronti: innanzitutto dai rischi derivanti dalla diffusione del modello plebiscitario e, in secondo luogo, anche dal *modello burocratico partitico o amministrativo aziendale*.<sup>73</sup> Se nel primo caso il modello plebiscitario è anch'esso sottoposto ad altalenanti periodi di crisi, derivanti dall'accesso del *demos* a nuove forme di partecipazione politica grazie al ricorso alle tecnologie informatiche e a canali di dialogo diversi; nel secondo caso la nascita di nuovi soggetti politici – prevalentemente di stampo leaderistico e personalistico<sup>74</sup> – sta comportando la rottamazione del tradizionale modello di partito. Come se non fosse abbastanza, a questo deve aggiungersi anche che il tramonto dei vecchi soggetti partitici e politici – cui ne segue la genesi di nuovi – contribuisce alla degenerazione e allo svuotamento del Parlamento, che viene messo da parte a vantaggio esclusivo dell'altro potere, l'Esecutivo. Al netto di questa situazione, si comprende come proprio la crisi del partito, in combinato alle formule elettorali che sovrintendono la formazione della rappresentanza, impattino negativamente sul funzionamento della forma di governo. Al fine di intervenire nelle falle che rischiano di affondare il sistema, si privilegia l'appello a riforme dei sistemi elettorali (di cui i recenti interventi nel caso italiano ne sono la dimostrazione concreta)<sup>75</sup> come se fossero

---

<sup>72</sup> A tal proposito si v. il recente volume di Piciacchia P., *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017.

<sup>73</sup> Lanchester F., *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014, cit. pp. 16-17.

<sup>74</sup> Quando si parla di leader di norma si fa riferimento a talune persone che, per diverse ragioni legate a caratteristiche personali e morali, incarnano e rivestono un ruolo di vertice e di guida – dall'inglese "*to lead*" – all'interno della società. Tale dizione è stata adottata nei campi giuridico-politici per intendere quei soggetti che rivestono una posizione di primaria importanza all'interno di un partito, in particolar modo per quanto riguarda la sua organizzazione. Nel caso italiano, la figura del Leader, sorta come fenice dalle ceneri dei partiti politici, crollati come castelli di carta in seguito agli eventi che vanno sotto il nome di Tangentopoli, rappresenta una sorta di *file rouge* o meglio una continuità storico, politica e istituzionale rispetto alla Prima Repubblica. In questa situazione, i leader avevano una scarsa visibilità e i capi di governo erano caratterizzati da neutralità perché posti al vertice di ampie coalizioni. Si v. a tal proposito Calise M., *La terza repubblica. Partiti contro presidenti*, Roma-Bari, Laterza, 2006. Barisione M., *L'immagine del leader: quanto conta per gli elettori?*, Bologna, Il Mulino, 2006; Bordignon, F., *Il partito del capo*, Maggioli editore, 2014; Fabbrini, S., *Il governo del leader con partito*, Bari, Laterza, 2013; Manzella, A., *La politica dei leader e il ruolo del Parlamento*, [http://www.astrid-online.it/-Riforma-/Rassegna-s/Archivio2/Manzella\\_ Repubblica\\_10\\_04\\_08.pdf](http://www.astrid-online.it/-Riforma-/Rassegna-s/Archivio2/Manzella_ Repubblica_10_04_08.pdf)

<sup>75</sup> Si pensi che a partire dalla stagione referendaria del 1993, sono stati numerosi i progetti di revisione della formula elettorale approvati. Si v. *infra* capp. 3 e 4. Solo per anticipare, nel 1993 sono state approvate la

il solo ed unico modo di salvare il salvabile, invece di operare un rafforzamento del sistema tramite revisioni delle disposizioni costituzionali. In realtà, è quanto di più sbagliato possa farsi. I sistemi elettorali non hanno un ruolo salvifico e non possono essere considerati come l'unico modo per interrompere il meccanismo di avvistamento su cui taluni ordinamenti stanno procedendo, perché “è inutile affannarsi a creare congegni tecnici per ottenere una maggiore stabilità di governo se prima non si tengono presenti gli elementi politico-sociali che sono necessari per dare a questa stabilità una effettiva realizzazione”.<sup>76</sup> La soluzione dovrebbe essere per l'appunto cercata sulla forma di governo, la cui dinamica di funzionamento ha trovato ostacoli tanto nel sistema partitico quanto nelle repentine revisioni del sistema elettorale, fonte di costante e cronica instabilità degli esecutivi, nonché di immobilismo del sistema, riverberando effetti sia sulle *esigenze della rappresentanza quanto quelle della decisione*.<sup>77</sup>

“Quando l'individuo non si sente rappresentato e non sa più che farsene dei suoi diritti di cittadino perché non si traducono in realtà, siamo di fronte a una vera e propria crisi della democrazia” sia a livello strutturale, sia a livello concettuale, il cui corollario è la rottura del patto sociale.<sup>78</sup>

A seguito di una disaffezione politica di tale portata, è comprensibile come dapprima si sia registrato un allontanamento del corpo elettorale dai partiti e più in generale dalla classe politica, evidenziato dal palese allontanamento dal momento elettorale, ma altresì la diffusione e l'attecchimento di nuove forze (ben diverse rispetto a quelle protagoniste della storia italiana dell'ultimo mezzo secolo), movimenti politici di tipo populista, che in alcuni casi si

---

legge 4 agosto 1993, n. 276 e la legge 4 agosto 1993, n. 277, rispettivamente disciplinanti le norme per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati (cd. *Mattarellum*); nel 2005 è stata approvata la legge n. Legge 21 dicembre 2005, n. 270 (cd. *Porcellum*); nel 2016 il cd. *Italicum*, ossia la legge legge 6 maggio 2015, n. 52, benché approvata ed entrata in vigore, non ha trovato mai applicazione; infine la legge n. 165 del 2017, cd. *Rosatellum bis*, delineato in coerenza con i principi declinati dalla Corte costituzionale con le sentenze nn. 1/2014 e 35/2017. Si v. Lanchester F., *L'ipercinetismo pericoloso e inconcludente*, in *Rassegna parlamentare*, n.3/2017 e Ceccanti S., *I cambiamenti costituzionali*, in Califano L., Rubechi R., *Guida ragionata alla Costituzione italiana*, Maggioli, Rimini, 2013, pp. 27-38.

<sup>76</sup> Seconda Sottocommissione, seduta 3 settembre 1946, intervento dell'On. Mortati. Lo stesso Mortati, pur nell'evoluzione del suo pensiero, rielaborato negli ultimi anni, aveva riconosciuto sì la posizione di pivot del partito politico, ma altresì le sue debolezze “i partiti riflettono (...) lo stato di scarsa educazione del popolo, mancano di solide tradizioni di attaccamento agli ideali di libertà, raccolgono un'infima minoranza della popolazione”. Discorso all'Assemblea Costituente sul progetto di Costituzione della Repubblica Italiana, pronunciato da Mortati, quale correlatore della Commissione dei 75 sul titolo dedicato al Parlamento nella seduta del 18 settembre 1947, ora in *Raccolta di scritti*, vol. I, op. cit., p. 925, riportato in Massari O., *Mortati e il problema del partito politico*, in Lanchester F. (a cura di), *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale. Atti del convegno di Roma 14 dicembre 2015*, Wolters Kluwer, 2017. Quel partito che era stato in grado di imporre le proprie visioni nella determinazione delle compagini governative, che aveva posto le basi per l'instaurazione della cd. “partitocrazia”.

<sup>77</sup> Massari O., *Mortati e il problema del partito politico*, op. ult. cit., p. 185.

<sup>78</sup> Mauro E., *Populisti, i nuovi untori, la Repubblica*, 31 dicembre 2016

autodefiniscono volutamente “non partiti”, proprio in ragione di una loro non identificazione con i topoi classici<sup>79</sup>. Al tempo stesso, buona parte degli elettori, che non si riconosce più nelle ideologie e nelle forme di partito di stampo novecentesco, guarda con curiosità e vivo interesse la genesi di nuovi movimenti e forze a forte tendenza populista<sup>80</sup> e antisistemica che si diffondono, ben accolti perché ritenuti forse gli unici che possono rimediare alla generale situazione di crisi. Si altera così l’assetto dei rapporti tra cittadini e partiti, questi ultimi non più in grado di né di incidere né di veicolare la rappresentanza, né tantomeno sulle dinamiche di funzionamento del sistema e, più in generale sulla democrazia, con il rischio di assistere in silenzio all’affermazione di eccessive derive a tendenza plebiscitaria e populistica. Un’apertura significativa, derivante dalla aspra critica nei confronti della partitocrazia (tra l’altro oggi caratterizzata dall’assenza di partiti politici forti e stabili)<sup>81</sup>, il nuovo tiranno da cui tenersi lontani.

Dinanzi alla crisi del regime politico, che accomuna molte esperienze, al venir meno dei partiti politici quale fulcro del canale di mediazione, i sistemi politici hanno cercato di fornire una

---

<sup>79</sup> Il venir meno dell’identificazione ideologica si registra negli anni Sessanta, allorché il partito di massa viene man mano sostituito dal partito *catch-all*. A quest’ultimo si sono andate col tempo sostituendo altre forme di partito cartello. La formazione di tali entità così differenti dal passato, ha portato a teorizzare la nascita di partiti strutturalmente organizzati, il cui obiettivo è la conquista di un forte consenso elettorale e la cui maggior preoccupazione è la sovraesposizione mediatica. Comunicazione politica e forte personalizzazione sono gli elementi identificativi dei nuovi soggetti, concentrati esclusivamente sul focalizzare l’attenzione del pubblico. A tal proposito si veda Panebianco A., *Modelli di partito: organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 1982; Manin B., *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, Il Mulino, 2010, Crouch C., *Post-democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003. In particolare, è utile richiamare Manin, secondo cui tre sono le fasi che si sono succedute: si è passati da parlamentarismo (dove “i rappresentanti appartengono alla stessa comunità sociale dei loro elettori”) alla democrazia dei partiti (dove “i cittadini non votano più per qualcuno che conoscono personalmente, ma per qualcuno che porta i colori di un partito”), per giungere alla cosiddetta democrazia del pubblico, all’interno della quale conta esclusivamente l’immagine del candidato e una efficace comunicazione politica.

<sup>80</sup> Per un approfondimento sul concetto di populismo, si rinvia a Incisa Di Camerana L., v. “Populismo”, in Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G., *Dizionario di politica*, Torino, Utet, Novara, De Agostini, 2014, pp. 735-739.

<sup>81</sup> Generalmente, con la dizione “partitocrazia” si fa riferimento al radicamento del partito politico di massa nella struttura e nell’attività politica, fenomeno comune a diverse esperienze (Francia, Germania, Italia) che raggiunge l’apice in occasione del dominio assoluto. L’accezione ha assunto un significato del tutto negativo, in considerazione del conseguimento di un potere assoluto da parte dei partiti, che finiscono col sostituirsi alle istituzioni rappresentative nella gestione della cosa pubblica. Per un approfondimento sul concetto, si v. Pasquino G., v. “partitocrazia”, in Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G., *Dizionario di politica*, Torino, Utet, Novara, De Agostini, 2014, pp. 691-693.

Appare doveroso precisare che il concetto di partitocrazia è stato però introdotto da Maranini G., *Partitocrazia*, in id. *Miti e realtà della democrazia*, Edizioni Comunità di Milano, 1958, pp. 203-206. Proprio la partitocrazia e l’onnipotenza del Parlamento scevra di qualsiasi regola sono individuate quali principali cause del mancato corretto funzionamento della forma di governo parlamentare. Una volta rimosse, “il sistema non solo risulterebbe compatibile con il rafforzamento dell’esecutivo, ma, addirittura, potrebbe costituire il legittimo democratico presupposto”. Lucarelli A., *Modelli liberali alla Costituente nel pensiero di Vittorio Emanuele Orlando: la conciliabilità del Rechtsstaat e governo parlamentare*, in *Diritto e cultura*, 1997, cit. p. 515, che richiama le varie posizioni a favore e i modelli ipotizzati.

risposta tramite istituzioni pubbliche di impianto regolativo, quali ad es. le autorità amministrative indipendenti, che hanno cercato di colmare il vuoto che si è venuto a creare. Il verificarsi di queste situazioni ha influito sul ruolo assunto dalle Assemblee rappresentative, di cui è stata messa in discussione la loro natura di centri di mediazione degli interessi, ma anche, e più in generale, della rappresentanza.<sup>82</sup>

Al tempo stesso, in ragione della crisi che ha investito gli attori essenziali e necessari affinché una democrazia possa funzionare correttamente, il confronto politico è andato ben oltre le storiche e canoniche fratture. Non è più possibile oggi parlare di partiti ideologicamente collocati, giacché sono profondamente mutati a livello organicistico e, a tal ragione, il confronto/scontro ha raggiunto una nuova fase. Nella competizione, dunque, l'obiettivo che prevale sopra ogni cosa è quello della vittoria, cui ne consegue la possibilità di governare, ma che è posta in secondo piano perché "l'importante è vincere, non governare". Appare dunque evidente che l'affermazione di una logica di questa portata, dove il confronto si risolve nel binomio e nel rapporto tra partiti vincitori e partiti vinti, gli esiti possono essere disastrosi, giacché "i cittadini, che dovrebbero essere i protagonisti indispensabili della vita della democrazia, diventano esagitati tifosi, o al polo opposto, disinteressati passanti; il dibattito diventa un duello permanente nel quale prevalgono la forma, non il contenuto, lo spettacolo e non il merito".<sup>83</sup>

Si inaugura così una nuova era, dove si consacrano e trovano riscontro le teorizzazioni più recenti della "democrazia del pubblico" o la "democrazia dell'audience", caratterizzata da partiti politici fortemente personalizzati e territorialmente sradicati, dove il leader intrattiene un contatto diretto, grazie all'etere, con il *demos*. In ragione del contesto attuale, che ha manifestato in maniera dirompente la crisi, sarebbe opportuno, a rigor di logica, non tanto perseverare sulla strada delle repentine modifiche delle formule elettorali, quanto piuttosto intervenire nella fase antecedente, relativa sia alle modalità di selezione della classe politica, nonché introdurre meccanismi che portino – finalmente – compimento e attuino la tanto agognata disciplina giuridica dei partiti<sup>84</sup>. Anche per scongiurare un rischio, i cui profili sono in grado di minare le

---

<sup>82</sup> Sulla crisi della rappresentanza, si cfr. Zanon N. Biondi F. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè editore, 2001. In particolare, si rinvia a Carlassare L., *Problemi attuali della rappresentanza politica* (pp. 21-64) e Luciani M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato* (pp. 109-118).

<sup>83</sup> Violante L., *Democrazie senza memoria*, Torino, Giulio Einaudi editore, 2017, cit. p 14

<sup>84</sup> Si ricorda come il riconoscimento di cui beneficiano i partiti nel caso italiano assume una duplice valenza, sia di natura esplicita, sia implicita. Innanzitutto, i partiti hanno ottenuto tutela costituzionale per il tramite di una specifica disposizione, qual è l'art. 49, dalla cui formulazione emerge tutta la complessità sottesa alla loro configurazione. Gli stessi infatti possono vivere contemporaneamente nel mondo della società e in quello

fondamenta e l'essenza stessa tanto della democrazia quanto delle Istituzioni rappresentative, e cioè quello per cui lo scontro per la conquista del potere porti, una volta che questo è stato conquistato, a una repentina modifica delle regole del gioco politicamente orientata al mantenimento del potere.

### **1.3. I Regolamenti parlamentari come Costituzione in senso materiale**

Nel proporre alcune osservazioni generali nel merito del discorso che ci si pone di affrontare in questo lavoro, appare opportuno partire da una considerazione sì ovvia, ma del tutto necessaria. L'evoluzione del pensiero giuridico sulle Costituzioni scritte e delle interpretazioni che ne sono state date nel corso del tempo, ha portato la dottrina a elaborare, come è ben noto, la distinzione tra concetti di Costituzione<sup>85</sup>, che si palesano come decisivi perché, a seconda della prevalenza dell'una e dell'altra, si determinano conseguenze diametralmente opposte e capaci di incidere in maniera determinante sull'ordinamento, cambiandone i connotati caratteristici.

Innanzitutto la teorizzazione schmittiana, in ragione della quale il giurista, padre di questa elaborazione, ha sottolineato la dicotomia sussistente nelle due interpretazioni che possono

---

delle Istituzioni, ma qualora si trovino ad affrontare un contesto politico assai debole, sono in grado di emergere come veri *domini*. È ben noto che da un punto di vista prettamente giuridico i partiti sono associazioni non riconosciute di natura privatistica che svolgono una funzione pubblicistica, in totale autonomia organizzativa e sono disciplinate dalle norme contenute nel regime civilistico. Benché la portata relativa al riconoscimento dei partiti non si limiti alla disposizione appena menzionata, ma la sua portata effettiva necessita di una lettura sistematica rispetto ad altre norme costituzionali (artt. 2, 3 e 18), ancora oggi non si è riusciti a dare attuazione concreta a quel "metodo democratico" ideato dai Costituenti. Difatti, il metodo democratico si riferisce solamente al rapporto che sussiste tra tali associazioni non riconosciute, assumendo valenza esclusivamente dal punto di vista relazionale, senza alcun riferimento alla strutturazione interna. Da ciò emerge non solo una contraddizione di fondo, che va letta e compresa in considerazione del periodo storico in cui l'articolo è stato formulato, ma altresì l'esistenza di una sorta di tutela per quanto riguarda eventuali forme di controllo operate da soggetti terzi. Sebbene in sede di dibattito costituente il tema dei partiti si sia intrecciato con quello della loro regolamentazione da parte del legislatore ordinario, a causa della diffidenza reciproca tra le forze politiche si è deciso di limitare le basi giuridiche alle disposizioni costituzionali sopra citate e a poche altre norme contenute in leggi ordinarie relative a specifici ambiti, quali quelli della legislazione elettorale di contorno (propaganda politica ed elettorale, modalità di finanziamento, etc.). Sarà pertanto necessario, ammesso che sia sufficiente, attendere gli esiti della transizione del sistema dei partiti per poter parlare efficacemente di dare attuazione alla democratizzazione interna, grazie anche al ricorso, in alcuni casi, alla regolazione del meccanismo delle primarie. Sul meccanismo delle primarie, pur focalizzato in un arco temporale specifico (ossia quello del 2005/2006, si v. Lucarelli A., *Le primarie: quale incidenza sulla selezione della classe dirigente e sulla effettiva partecipazione politica?* in *Il Filangieri*, 2-3-4, aprile-dicembre, 2005, pp. 177-182.

<sup>85</sup> Secondo Mortati ogni entità statale deve dotarsi di una Costituzione, giacché grazie a questa lo Stato può individuare quegli elementi essenziali e quei lineamenti fondamentali che lo caratterizzano e lo accompagnano per l'intero corso della sua esistenza, compartecipando alla sua differenziazione rispetto ad altre entità statuali a essi contingenti ovvero precedenti. Cfr. Mortati C., *La Costituente*, Roma Darsena, 1945.

essere date alla Costituzione in senso assoluto. La prima ipotesi concettuale, che attiene al grado di effettività, giacché si intende l'essenza stessa dell'ordinamento giuridico (*la concreta condizione generale dell'unità politica e dell'ordinamento sociale di uno stato*)<sup>86</sup>, si contrappone alla seconda. Quest'ultima, infatti, di matrice kelseniana<sup>87</sup>, si differenzia dalla prima poiché più astratta, per cui la Costituzione non sarebbe altro da intendersi se non il mero tessuto normativo.

Sussiste però una ulteriore differenziazione concettuale, in virtù della quale da un lato la Costituzione sarebbe prima ancora che fonte sulla produzione, fonte di produzione, e quindi l'insieme delle norme che regolano la creazione di atti normativi e leggi (concezione formalistica); dall'altro la stessa rappresenta la struttura organizzativa di un determinato gruppo sociale (concezione sostanzialistica).<sup>88</sup>

Il fondamento dello Stato, per Carl Schmitt, è la comunità popolare e solo nel caso in cui la stessa raggiunga un certo grado di unità giuridica è in grado di darsi una Costituzione; ed è proprio grazie a questa unità che è possibile configurare una concreta forma di Stato. Quest'ultima quindi non solo è strettamente legata al concetto assoluto ed effettivo di Costituzione, ma altresì utile all'individuazione del tipo di regime politico (si v. *supra* par. 1.1). La seconda formulazione è quella di matrice mortatiana, per la cui definizione il celebre giurista scompone la Costituzione in due visioni, quella formale e quella materiale<sup>89</sup>, sotto la cui luce la legge fondamentale deve essere vista e interpretata. Pur considerando la Costituzione e le norme

---

<sup>86</sup> Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia: lezioni di diritto costituzionale comparato* Milano, Giuffrè, 2004, cit. pag. 37.

<sup>87</sup> Schmitt C., *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, 1954 e Kelsen H., *teoria generale del diritto*, Milano, Etas libri, 1994.

<sup>88</sup> Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, op. ult. cit., p. 37.

<sup>89</sup> *Ex multis*, cfr. Mortati C., *Costituzione*, in *Enc. del diritto*, Vol. XI, 1962, pp. 139-233; id. *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940; Guarino G., *I decreti legislativi luogotenenziali: sulla normatività della Costituzione materiale*, Napoli, CEM, 1949; Martines T., *Contributo a una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957; Modugno F., *Il concetto di Costituzione e Zangara V., Costituzione materiale e Costituzione convenzionale (Notazioni e spunti)*, entrambi in *AA.VV., Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati, vol.1, XXX Anniversario della Costituzione (27 Dicembre 1947- 27 Dicembre 1977)*, Giuffrè, Milano, 1977 in *Scritti in onore di Costantino Mortati: aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1977; Schmitt C., *Il custode della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1981 e id. *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984; Rolla G., *Riforma delle istituzioni e Costituzione materiale, appunti per un dibattito*, Milano, Giuffrè, 1980; Bartole S., *Costituzione materiale e ragionamento giuridico*, in *Diritto e Società*, n.4/1982, pp. 605 e ss.; Lanchester F., *Costantino mortati e la dottrina degli anni Trenta*, in *Convegno su "Costantino Mortati costituzionalista calabrese"*, Napoli, 1989; Labriola S., Catelani A. (a cura di), *La Costituzione materiale: percorsi culturali e attualità di un'idea*, Quaderni della Rassegna parlamentare, Milano, Giuffrè, 2001; Bin R., *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2007. Più recentemente, si v. la ricostruzione teorica offerta da Bonfiglio S., *Il contributo di Mortati nella fase costituente attraverso la prospettiva teorica e storica della Costituzione in senso materiale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.3, 2017.

vigenti nell'ordinamento l'alfa e l'omega del sistema, il diritto non si esaurisce in entrambi, quanto piuttosto deve riconoscersi l'esistenza di una realtà immanente qual è quella di una Costituzione originaria e originale, che precede il dato formale. Il formalismo dunque soggiace alla realtà sociale che è alla base di ogni sistema.

In realtà però Costituzione formale e materiale non sono né da considerarsi come elementi separati ovvero posti in una posizione antagonista<sup>90</sup>, né tantomeno bisogna considerare che la Costituzione materiale non sia caratterizzata del medesimo grado di giuridicità (sarebbe infatti erroneo pensare che non godano entrambe di normatività). Quanto piuttosto è da quella materiale che discende quel *quantum* di giuridicità necessario affinché sia garantito il necessario equilibrio da forze politiche e finalità politiche, entrambe parte della Costituzione materiale stessa.

Se con la prima accezione si suole fare riferimento al documento della Costituzione e dunque quel “complesso di norme differenziate dalle altre per via di contrassegni esteriori, e formanti altresì un tutto unitario, indipendentemente dal loro contenuto”, cioè gli enunciati del testo scritto, le consuetudini costituzionalizzate, l'insieme di disposizioni caratterizzate da giuridicità e le norme che da queste ne sono desunte; con la seconda invece si intende “ *quel nucleo essenziale di fini politici e di forze sociali*” che sostiene e che sorregge ciascun ordinamento positivo<sup>91</sup>. Tali forze si configurano come elementi caratterizzanti tanto il sistema ordinamentale quanto l'intero sistema delle relazioni sociali dei gruppi.

---

<sup>90</sup> “Costituzione formale e Costituzione materiale vengono viste come contraddittorie nella versione estrema, che considera la Costituzione materiale come l'organizzazione effettiva delle forze dominanti, e dunque dell'intera società (nelle sue componenti dominanti e dominate), e la Costituzione formale solo come o la trascrizione fedele, in linguaggio apparentemente normativo, delle regolarità in cui si esprime quel sistema di dominio, o (nelle parti che si discostano da quella descrizione) come una menzogna”. Dogliani M., Costituzione in senso formale, materiale, strutturale e funzionale: a proposito di una riflessione di Gunther Teubner sulle tendenze autodistruttive dei sistemi sociali, in Diritto pubblico, Fascicolo 2, maggio-agosto 2009, cit. p. 297.

<sup>91</sup> Mortati C., Costituzione, Enciclopedia del diritto, vol. XI, 1962, pag. 144. Tale elaborazione si pone in contrapposizione con il pensiero kelseniano. Il giurista austriaco riconosceva solo il valore della Costituzione formale, anche se la stessa non fosse da considerarsi aprioristicamente ed esclusivamente, come se fosse in qualche modo slegata dal dato fattuale. Si cfr. Kelsen H., Teoria generale del Diritto e dello Stato, Milano, 1952, pp. 116 e ss.

Come su altre elaborazioni concettuali, la dottrina pubblicistica italiana non è stata pacifica sul concetto di ‘Costituzione materiale’. Tra tutti Lavagna che era solito non fare ricorso né al concetto né alla dizione stessa, preferendo utilizzare ulteriori termini quali quelli di ‘Costituzione reale’ ‘Costituzione vivente’ ovvero ‘Costituzione in senso sostanziale’. La scelta voluta di non ricorrere al suddetto termine di matrice mortatiana è riconducibile alla sua distanza ideologica e alla sua impostazione, ben lontane dal riconoscimento di fini, valori e classi dominanti. Si v. a tal proposito, oltre al saggio di Lavagna C., Costituzione e socialismo, Il Mulino, 1977, anche Cariola A., Il Costituzionalismo delle scelte. L'insegnamento metodologico di Carlo Lavagna sulle possibilità e le prassi delle trasformazioni istituzionali, in Diritto e Società, fasc. 2, 1996, pp. 241-269. Anche Barile dà una definizione diversa di Costituzione materiale, equidistante tanto dalla concezione schmittiana quanto da quella mortatiana, dal momento che egli ritiene debbano essere considerate

La Costituzione materiale va ricercata “nella società (...) in sé strutturata sulla base di certi fondamentali orientamenti, sufficienti a ispirare il sistema dei rapporti economici, religiosi, culturali che in essi si svolgono”.<sup>92</sup> I gruppi presenti nella società si comportano in un determinato modo ed è sulla base di ciò che l’organizzazione e la strutturazione sociale trovano configurazione, divenendo la pietra angolare su cui poggia la Costituzione e rispetto alla quale si immedesimano. Proprio la strutturazione sociale “deve presentarsi in qualche modo già politicamente ordinata, secondo la distribuzione delle forze in essa operanti e le posizioni di sopra e di sotto ordinazione che queste determinano”. Non tutte le forze sociali e politiche, né tantomeno tutte le volontà presenti in un determinato contesto possono essere dominanti, anzi si determinerà una competizione tra le stesse, finalizzata all’emersione di posizioni di prevalenza rispetto alla massa della collettività. A ciò ne consegue un necessario sillogismo, che spiega per quale ragione esistono rapporti di forza tra i gruppi dominanti rispetto alla popolazione dominata, tra una classe prevalente rispetto a una classe in posizione di soggezione<sup>93</sup>. Appare dunque evidente che se la Costituzione formale non è altro che il documento che raccoglie le singole disposizioni cui si vuole riconoscere la posizione di primaria importanza rispetto al principio di gerarchia delle fonti e che rappresenta l’insieme dei principi che formano Carta costituzionale; la Costituzione materiale è la concretizzazione in un accordo scritto, del patto basato su una serie di principi comuni, effettivi, che già prima dell’opera di codificazione erano sostenuti dal gruppo politico, sulla base dei quali si è deciso di dar forma a un compromesso costituente e sulla base dei quali si sviluppa la società. Senza il riconoscimento della giuridicità alle fonti che caratterizzano la Costituzione materiale, l’ordinamento costituzionale non potrebbe né trovare fondamento, né tantomeno stabilità, giacché diritto e Stato trovano genesi simultaneamente.<sup>94</sup> Perciò non può esserci diritto senza lo Stato e, viceversa, non può esserci Stato senza diritto.

---

le scelte derivanti dalle decisioni della maggioranza, le cui scelte non sono esenti dal subire un processo di contaminazione rispetto alle altre forze presenti, pur se queste minoritarie. “(...) la costituzione in senso materiale non è dunque il gruppo politico dominante, come talvolta si dice; essa è il complesso delle norme istituzionali per il raggiungimento dello scopo voluto dal gruppo dominante, quale risulta temprato dalla presenza dialettica e polemica delle altre forze politiche efficienti, sia di quelle schierate a fianco della maggioranza, sia di quelle schierate all’opposizione”. Barile P., Cheli E., Grassi S., Istituzioni di diritto pubblico, Padova, Cedam, 2005, cit p. 6.

<sup>92</sup> Mortati C., op. ut cit.

<sup>93</sup> Qui il richiamo agli studi di Gaetano Mosca è obbligato. Si v. Mosca G., Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare, Bari, Laterza, 1949 e La classe politica a cura e con un’introduzione di Norberto Bobbio, Bari, Laterza, 1966.

<sup>94</sup> Bonfiglio S., Il contributo di Mortati nella fase costituente attraverso la prospettiva teorica e storica della Costituzione in senso materiale, op. ult. cit., che riprende Mortati C., Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato. Raccolta di scritti, vol. I, Giuffrè, Milano, 1972.



A lungo la dicotomia di pensiero ha riguardato – e tuttora lo fa – la determinazione del dato contenutistico dei testi costituzionali, in particolar modo in prospettiva di eventuali modifiche che si potrebbero presentare come un fatto necessario, dal momento che il diritto, seppur scritto, non è un qualcosa di imm modificabile *ad infinitum*.<sup>95</sup>

Pertanto, è opportuno tenere in considerazione la distinzione sussistente tra l'aspetto formale e l'aspetto materiale, giacché il primo disciplina le varie attività dello Stato, stabilite da atti aventi natura e forza giuridica; mentre il secondo rappresenta la concretezza, o meglio la materia “di fatti o rapporti assunti come oggetto della regolamentazione”.<sup>96</sup> A ciò però non ne deve conseguire un'opera di banalizzazione, come se il carattere materiale rappresentasse il semplice dato fattuale, ma è necessario cercare di capire come – e quanto – incidono a livello giuridico i fini e le forze politiche sulla Costituzione stessa, rispetto all'insieme della struttura organizzativa dello stato e della comunità.

Nell'alveo della Costituzione, quindi, formale e materiale sono aggettivi e caratteristiche necessari affinché possa essere data un'adeguata definizione di Costituzione perché “l'uno, coglie l'aspetto di una effettività riflessivamente prodotta come presupposto della normatività che la contempla; l'altro, quello della relativa autonomia della normatività rispetto alle condizioni ultime della propria effettività”<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> Pur se strettamente riferita ai testi costituzionali, appare doveroso però precisare che esiste una teoria dogmatica – *Versteinerungstheorie* – secondo la quale il diritto, ma più nello specifico l'interpretazione delle disposizioni costituzionali, sarebbe qualcosa di statico, di *pietrificato*. In ragione di ciò, si disconosce l'esistenza del cd. diritto vivente e dell'interpretazione di tipo evolutivo, dal momento che secondo tale teoria bisognerebbe attenersi a unico e solo significato, quello inteso al momento dell'emanazione della norma, risalendo così al suo significato originario. Per un approfondimento, si v. *ex multis* Lewy L.W., *Original intent and the Framers' Constitution*, New York, 1988; Poggi A.M., *L'intenzione del costituente nella teoria dell'interpretazione costituzionale. Spunti per una sua definizione alla luce della dottrina americana dell'Original intent of the Framers*, in *Dir. Pubbl.*, 1995, pp. 153 e ss.; Griffin S.M., *Il costituzionalismo americano. Dalla teoria alla politica*, Bologna, Il Mulino, 2003; Gofford D.J., *The American Constitution and the debate over originalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005; O'Neill J., *Originalism in American Law and politics: A constitutional history*, Baltimore, 2005; Sciannella G.L., *L'argomento dell'original intent nella giurisprudenza costituzionale in tema di forma di governo*, in *Seminario di studio dell'Associazione “Gruppo di Pisa”, Lavori preparatori e original intent del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*, Catania, 5 ottobre 2007 e più recentemente Cariola A., *Sull'interpretazione costituzionale e altri Saggi*, Giappichelli editore, 2015, pp. 1 e ss. Nel ripercorrere le interpretazioni dottrinarie più classiche, proprio per quest'ultimo A., la ‘Original intent’ è un criterio che per alcuni autori è dotato di un certo grado di scientificità perché scevro da qualsiasi condizionamento ideologico di cui sarebbe succube l'interprete e rappresenterebbe una sorta di muro perimetrale posto a difesa da eventuali obiezioni da parte del sindacato giurisdizionale. L'obiettivo di tale teoria interpretativa sarebbe quindi quello di mantenere intatto quel “primato della politica su ogni altro ambito, compreso quello tecnico-giuridico”. Cariola A., cit p. 8.

<sup>96</sup> Mortati C., *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940, cit. pag. 7.

<sup>97</sup> Dogliani M., *Costituzione in senso formale, materiale, strutturale, funzionale: a proposito di una riflessione di Gunther Teubner sulle tendenze autodistruttive dei sistemi sociali* cit. p. 298, in *Costituzionalismo.info*, 3/2009.

La concezione costituzionalistica onnicomprensiva che si è affermata tra gli studiosi è però assai limitata rispetto all'accezione originaria, nonostante i buoni propositi e le teorizzazioni più lucide, si è diffuso il forte convincimento che la visione materiale della Costituzione sia da estendersi fino a ricomprendere non solo le forze politiche, ma altresì ulteriori gruppi (economici e sociali), ossia i cd. "poteri di fatto", anch'essi in grado di influenzare l'andamento delle Istituzioni. In questo senso si comprendono le ragioni di coloro che hanno affermato che la traduzione in un'opera scritta come la Costituzione non sia sufficiente a ricomprendere tutti i principi ispiratori sottesi alla comunità statale, ma che ovviamente taluni rimangono in un universo astratto, deficitario di uno specifico aggancio testuale. Una sua comprensione che possa dirsi sufficientemente adeguata deve andare oltre l'elemento scritto e considerare anche il contesto storico in cui la stessa Carta costituzionale è stata elaborata, che consente un suo costante aggiornamento e ampliamento rispetto alle dinamiche evolutive dell'ordinamento costituzionale. L'analisi non deve però escludere altresì il fattore partitico, necessario per una piena comprensione della Costituzione in senso materiale, perché lo stesso rappresenta il collegamento la società e l'ordinamento statale. Difatti, i partiti che hanno voluto dar vita al *compromesso costituzionale*, hanno scelto di condividere valori e principi, rispetto ai quali si è data attuazione agli indirizzi politici.<sup>98</sup>

In ragione della elaborazione di Costantino Mortati, la Costituzione in senso materiale presenta una caratteristica di inestimabile valore e importanza, sulla base di quali, pur legittimando procedimenti di revisione costituzionale che interessino specifiche disposizioni o meccanismi, la parte essenziale di essa resta protetta da qualsiasi intento riformatore.<sup>99</sup> È ovvio che talune

---

<sup>98</sup> Dickmann R., Costituzione e contesto costituzionale, in *Diritto e società*, 2010, 37 ss. e Bonfiglio S., op. ult. cit. Proprio quest'ultimo Autore ricorda come tanto lo Stato liberale quanto la dottrina costituzionalistica che ruotava intorno alla figura di Orlando erano ostili al fenomeno partitico (e ai sindacati), perché avrebbero potuto costituire *una minaccia per l'unità e la sovranità del giovane Stato italiano*. In ragione di ciò trova spiegazione l'elaborazione della teoria della Costituzione in senso materiale come *risposta sul piano teorico (e storico) all'agnosticismo e alla idiosincrasia dello Stato liberale nei confronti del fenomeno partitico*. cit. p. 3. È ovvio che Mortati nel momento in cui ha elaborato la teoria della Costituzione materiale si sia riferito esclusivamente alle forze politiche hanno dato vita al patto costituente. Solo col tempo e a distanza di anni, è possibile tener conto degli altri soggetti che rappresentano le forze sociali e culturali. Si v. Barbera A., *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, op. ult. cit.

<sup>99</sup> Si rileva come la dottrina costituzionalistica italiana nonché la giurisprudenza costituzionale abbiano individuato l'esistenza di limiti sia di natura esplicita, sia di natura implicita alla potestà di revisione dei contenuti delle forme della Costituzione. *Ex multis*, si v. Azzariti G., (a cura di), *Quale riforma della Costituzione?*, Giappichelli, Torino, 1999; Gallo F., *Possibilità e limiti della revisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2013, pp. 709-720; Gambino S., D'Ignazio G., *La revisione costituzionale e i suoi limiti : fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, Giuffrè, 2007; Lanchester F., *Costantino Mortati: potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*. Atti del convegno di Roma del 14 dicembre 2015, Assago-Padova, Wolters Kluwer e Cedam, 2017; Luciani M., *I diritti fondamentali come limiti alla revisione costituzionale*, in Angiolini V. (a cura di), *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1992; Modugno F., *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale*, in

modifiche si rendono non solo opportune ma altresì necessarie, giacché non si possono considerare come totalmente perfetti e assolutamente imm modificabili i testi delle Costituzioni. È però utile confrontarsi con le eventuali revisioni, di più ampio respiro ovvero puntuali, che si rendono doverose perché derivanti dall'esperienza nonché dall'evoluzione.

Giunti a questo punto si rileva, in ragione del concetto di Costituzione in senso materiale sopra esposto, come non sia possibile ipotizzare l'equiparazione rispetto al concetto di regime politico. Se inizialmente con tale accezione si faceva riferimento a “un complesso di istituti giuridici coordinati allo scopo dell'attuazione di una determinata concezione politica dello Stato e della società”<sup>100</sup>, grazie al diffondersi del concetto di materialità della Costituzione, si è fatto un ulteriore passo in avanti, intendendo il complesso di tutti i fini e delle forze politiche di cui non solo sono portatrici, ma altresì influenti sul complesso normativo (Mortati) o, ancora “il principio o indirizzo politico fondamentale che informa tutte le istituzioni dello Stato e costituisce anche una suprema direttiva della loro attività”. (Romano).<sup>101</sup>

Dunque, dando per assodato il concetto di Costituzione materiale, che si ribadisce essere l'anima della testo fondamentale nell'ottica di una trasposizione di quel *quid* di giuridicità ai fattori politici e in base alla quale si configura l'assetto sociale e istituzionale in un determinato momento storico (attraverso una interpretazione, ovvero un'integrazione o ancora una deroga delle norme costituzionali<sup>102</sup>); a questo punto è doveroso chiedersi se la stessa considerazione possa legittimamente essere attribuita ai Regolamenti parlamentari. Se si accettasse come valida l'interpretazione kelsensiana, per cui la Costituzione materiale ricomprende al proprio interno norme che indicano la strada da seguire nella produzione delle norme che si andranno a inserire

---

Giurisprudenza costituzionale, n. 2, 1992; Mortati C., Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952; Pace A., Sulle revisioni costituzionali, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2013; Piazza M., I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano, Cedam, Padova, 2002. In chiave comparata si v. altresì Bonfiglio S., Sulla rigidità delle Costituzioni. Il dibattito italiano e la prospettiva comparata, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2015 e Morbidelli G., Le dinamiche della Costituzione, in Morbidelli G., Pegoraro L., Rinella A., Volpi M., *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 179 e ss. Si v. anche la sent. Della Corte costituzionale n. 1146/1988 e i relativi commenti, tra cui il più recente Faraguna P., *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano Franco Angeli, 2015.

<sup>100</sup> Chiarelli G., Il concetto di regime nel diritto pubblico, in *Archivio giuridico*, 4, XXIV, 1932, p. 212.

<sup>101</sup> Romano S., *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1946, cit. p. 204. Tra l'altro Per Santi Romano la costituzione si deve intendere l'attività diretta a fondare uno Stato, a dargli un nuovo regime politico, a instaurare il governo sia nel caso in cui si voglia determinarne l'esistenza ovvero nel caso in cui si voglia apportare modifiche all'assetto precedente. Si v. lo stesso volume, p. 2.

<sup>102</sup> Il fatto che l'ordinamento si sia configurato in maniera diversa rispetto a quanto previsto dalla Costituzione e della sua natura di essere un tessuto a maglie larghe, ciò però non comporta né tantomeno giustifica eventuali distorsioni che ne stravolgerebbero il significato comportandone una rottura. In tal senso si presenterebbe l'ipotesi di una violazione del principio di rigidità costituzionale e l'attivazione dei meccanismi di tutela appositamente previsti dal dettato costituzionale. Si v. Lanchester F., *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011.

nel tessuto normativo dell'ordinamento, in particolar modo per quanto riguarda la creazione delle leggi; parimenti anche i Regolamenti parlamentari, data la loro importanza determinante e visto il loro ruolo rispetto al procedimento di formazione delle norme.<sup>103</sup> È doveroso chiedersi, dunque, se i Regolamenti siano equiparabili al concetto di Costituzione materiale sin ora esposto (?!)

#### **1.4. I Regolamenti parlamentari sul crocevia tra regime politico, forma di Stato e forma di governo**

Una volta esaurita l'analisi relativa al concetto di regime politico e a quello di forma di Stato, è necessario procedere ad analizzare il concetto di forma di governo, giacché corollario necessario e che assume senso e significato in ragione del legame con la forma di Stato. È ben noto come a quest'ultimo concetto si ricorra nel momento in cui si voglia far riferimento ai modi *costituirsi e di operare a livello di indirizzo politico* tra gli organi costituzionali che partecipano alla sua determinazione, distinguendone il grado.<sup>104</sup> E in ragione di ciò si comprende qual è la motivazione sottesa al ricorso alla parola e al concetto stesso di regime politico per la classificazione delle forme di Governo. È ben noto come spesso si utilizzi tale termine per distinguere i sistemi politici che abbiano una natura democratica da quelli che invece sono avulsi da qualsiasi caratterizzazione democratica, giacché i primi sono caratterizzati dalla presenza di alcuni elementi ritenuti imprescindibili, come le libere elezioni e la compresenza di molteplici forze politiche (il cd. Pluralismo).

In aggiunta si comprende come proprio le forme di Governo, in particolar modo quelle che rientrano nell'orbita dei sistemi democratici e pluralisti, si prestino a una maggiore apertura, al pari di un tessuto elastico, che tollera il peso di più soggetti e organi perché posti in equilibrio, senza che lo stesso sia soggetto a eccessive forzature che ne causerebbero la rottura.

Abbiamo già affermato che troppo spesso si suole far ricorso a tali termini come se gli stessi fossero sinonimi, pur se tra loro collegati, ma di cui è necessario tenere a mente sia le similitudini, ma ancor di più le differenze per quanto attiene alle loro caratteristiche, data la loro intima connessione.

---

<sup>103</sup> Si v. Kelsen H., *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard U.P., 1949, p. 124 e Lanchester, F., *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014.

<sup>104</sup> Elia L., *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, cit. p. 635 e Mortati C., *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1957, cit. p. 110.

A ciò si deve aggiungere che, per uno studio esaustivo della classificazione delle forme di governo, si condivide pienamente la teoria per cui non sia possibile escludere dal considerare lo stato dei partiti, elemento caratterizzante e qualificante gli ordinamenti. Leopoldo Elia aveva già da tempo elaborato la fondamentale teoria per cui per comprendere appieno i mutevoli rapporti che caratterizzano la forma di governo fosse necessario riconoscere l'importanza e la valenza del sistema partitico. Proprio in ragione di ciò, è indispensabile attribuirgli valore e rilevanza giuridici pieni, benché si sia convenuto che i partiti qualificano i governi rappresentativi di tipo parlamentare.<sup>105</sup> Da ciò ne è emerso che il rapporto tra estensione del suffragio e partecipazione politica è direttamente proporzionale, dal momento che un maggiore grado del primo, divenuto progressivamente universale, comporta un incremento della seconda, i cui riflessi si riproducono naturalmente sia sulla struttura degli stati democratici, sia sulla forma di governo prescelta. E non è detto che il fenomeno dei partiti abbia ottenuto e tuttora ottenga la medesima considerazione normativa. Sebbene alcuni ordinamenti abbiano deciso di regolare in maniera più approfondita con norme di rango costituzionale ovvero sub-costituzionale, altri invece, tra cui *in primis* quello italiano, hanno deciso di adottare disposizioni sì di rango costituzionale, ma caratterizzate da un certo *quantum* di indeterminatezza e che ancora oggi mantengono aperti numerosi problemi in sede di interpretazione.

È ovvio che se da un lato il fenomeno partitico può essere oggetto di adeguata normazione, anche prevedendo disposizioni puntuali – ma che comunque non possono introdurre vincoli numerici alla genesi di tali formazioni –, altrettanto non può dirsi per il pluralismo giacché non è possibile introdurre norme di natura prescrittiva che “garantiscano l'effettivo esercizio della relativa potestà al massimo livello”.<sup>106</sup>

Pertanto, per una valutazione quanto più prossima all'esaustività in merito al funzionamento della forma di governo – e più in generale del sistema politico-costituzionale – si devono considerare tanto i soggetti quanto le regole del gioco, anche con riguardo al sistema dei partiti e al sistema elettorale, che consentono di comprendere appieno i condizionamenti e le trasformazioni che si ingenerano nell'ordinamento costituzionale.<sup>107</sup> Affinché possa essere

---

<sup>105</sup> Tale celebre teorizzazione è espressa magistralmente in Elia L., *Governo (forme di)*, op. ult. cit. Dopo circa un quarantennio, si è cercato di confutare tale elaborazione concettuale, disconoscendo che un approccio giuridico possa ricomprendere la strutturazione partitica e il partito stesso poiché riconducibile a quei soggetti sociali e dunque afferenti a un'altra indagine metodologica di diversa natura. Luciani M., *Governo (forme di)*, in *Enc. Del Dir.*, III, 2010, pp. 538 e ss.

<sup>106</sup> Elia L., op.ult. cit. p. 638.

<sup>107</sup> A tal proposito si non solo Elia L. op. ult. cit. ma altresì Zampetti PL., *Democrazia e potere dei partiti. Il nuovo regime politico*, Milano, Rizzoli, 1969 che rileva come i partiti politici costituiscano uno degli elementi

portata a compimento la rifondazione dell'ordinamento, la logica di riforma non si deve arrestare agli obiettivi e agli intendimenti delle forze politiche, bensì andare oltre e considerare, oltre i fini e i valori di cui queste si fanno portatrici, anche quelli provenienti da forze sociali e culturali di cui queste sono espressione. Ciò assume senso e significato se si considera i diversi periodi storici che si sono susseguiti, gli ultimi caratterizzati da una crisi di regime ad alta complessità, nella cui orbita gravitazionale è rimasto attratto l'ordinamento italiano, che ha comportato un'alterazione dei rapporti tra i due principali organi titolari dell'indirizzo politico. Non solo, la crisi ha investito il principale soggetto che svolge il ruolo di cinghia di trasmissione, ossia il partito politico, sempre più in crisi perché meno radicato a livello territoriale e sempre più sganciato dal *demos*.

Peraltro, sussiste un nesso innegabile tra l'insieme dei principi che disciplinano l'organizzazione costituzionale dello Stato (forma di governo) e le norme che disciplinano il funzionamento e le attività delle Assemblee parlamentari. Proprio i Regolamenti parlamentari sono strettamente connessi con le modalità con cui il potere di direzione politica è, a livello formale, paritariamente affidato ai tre organi costituzionali, nella dinamica della forma di governo parlamentare italiana. Difatti, tali atti-fonte, in considerazione della loro natura, ossia quella di essere strumenti normativi ad alta valenza politica – giacché interpretabili per consentire l'affermazione di un determinato indirizzo politico –<sup>108</sup>, possono influenzare i mutevoli rapporti tra i supremi organi fondamentali, posti al vertice dell'ordinamento, chiamati a determinare ed esprimere l'indirizzo politico.

Il rapporto tra innovazione regolamentare e innovazione politica è, tra l'altro, di reciproca e vicendevole influenza. Qualsiasi indagine che voglia aspirare a essere considerata come valida deve opportunamente e contestualmente tenere in considerazione i cambiamenti che intervengono sui Regolamenti parlamentari e i mutamenti che si verificano all'interno del sistema politico, poiché il loro combinato disposto favorisce *modificazioni tacite* tanto alla Costituzione quanto alla forma di governo. In questo senso, si comprende come nell'arco di

---

portanti della trasformazione del sistema e che nell'attuazione delle riforme politico-costituzionali dell'ordinamento si debba percorrere la strada a ritroso, partendo dalla società civile e non considerando quest'ultima come punto di arrivo.

<sup>108</sup> L'alta valenza politica delle regole del diritto parlamentare è stata sin dagli inizi evidenziata. Colui che è ritenuto il fondatore della scuola di diritto parlamentare aveva reso proprio l'elemento politico come il centro da cui poi si diramano i raggi delle regole, giacché lo stessi “penetra in quasi tutti i rapporti giuridici di questa categoria e li vivifica, li governa, li trasforma in vario senso, rende possibile o impossibile l'applicazione delle norme, che devono regolarli; e in certi casi riesce talmente a fondersi con l'elemento giuridico da rendere impossibile una Precisa separazione dei due elementi”. Cfr. Miceli V., Per una cattedra di diritto parlamentare, in Roma. Rivista di politica parlamentare, 1898, p. 748 ripresa da Ciaurro L., Precedenti, diritto parlamentare e nuova codificazione, Amministrazione in cammino, 2012.

storia costituzionale italiana, inaugurata con l'avvento della Repubblica, si siano manifestate più fasi che hanno caratterizzato i Regolamenti parlamentari e di riflesso il sistema costituzionale: il primo di astensione, giacché si è scelto di non introdurre nuovi Regolamenti, ma di adattare alla mutata esperienza quelli di epoca liberale; la seconda, che ha visto l'attuazione di una procedura di modifica e adeguamento rispetto al nuovo contesto e la terza, che ha fatto da scenario a un'importante opera di revisione integrale e organica delle regole parlamentari. Più nello specifico, le fonti parlamentari *maiores* scritte sono particolarmente soggette all'influenza di accadimenti che si verificano nel sistema politico, registrandone le evoluzioni, in alcuni casi in maniera del tutto positiva nell'ottica di una vera e propria apertura alle vicende della politica, in altri in maniera negativa, subendone gli effetti derivanti da un disequilibrio tra le forze politiche. È così possibile rinvenire l'esistenza di uno stretto legame tra disposizioni regolamentari e regime politico se si considera la capacità cinetiche, da intendersi sia in senso positivo, che negativo, degli eventi che influiscono nella dialettica Governo-Parlamento tipica del modello parlamentare.<sup>109</sup>

In considerazione di ciò, è possibile affermare che i Regolamenti parlamentari non esauriscono la loro funzione solo ed esclusivamente nella disciplina delle attività interne e organizzative, ma siano riconoscibili come vere e proprie regole del gioco politico, non solo permeabili alle contingenze istituzionali e politiche, ma altresì determinanti nel funzionamento del sistema *tout court*, condizionando i rapporti tra Governo e Parlamento.<sup>110</sup>

Tale loro configurazione si spiega anche in riferimento alla considerazione che la dottrina ha rivolto ai Regolamenti parlamentari e la loro individuazione nel sistema delle fonti del diritto<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> “L'ordinamento regolamentare delle camere tanto più incide sul regime politico, quanto più le vicende del regime politico segnano le fasi di crisi e di mutamento.” Labriola S., Regolamento parlamentare e forma di governo, in *Diritto e società*, n. 4/1982, pp. Cit. nota 44 p. 656. L'A. non concorda con altre posizioni, secondo cui la ragione della crisi istituzionale sia da rinvenirsi esclusivamente nella crisi della forma partito e in particolare dissente con le posizioni espresse da Gambino S., Parlamento e governo fra trasformazione del sistema politico-costituzionale e proposte di riforma, in *Pol. Dir.*, 1981, pp. 539 e ss.

<sup>110</sup> Cfr. Manzella A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, ed. 1991, pp. 20 e ss. In particolare, l'Autore, nell'evidenziare le diverse collocazioni giuridiche in talune esperienze (Francia, Regno Unito, Germania), individua un elemento in comune, che definisce “insostenibile politicità” dell'autonomia parlamentare e di riflesso dei Regolamenti. Cfr. anche Lanchester F., *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014, secondo cui proprio i Regolamenti delle Assemblee parlamentari rappresentano “il segno concreto dei rapporti esistenti all'interno delle singole Camere e tra gli organi attivi del rapporto (Legislativo e Governo), che contribuiscono alla sostanziazione dell'indirizzo politico”. Sulle stesse conclusioni, già Martines T., *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, 1971, pp. 134-171. Rispetto alla considerazione dei Regolamenti parlamentari quali atti di indirizzo politico, come tesi opposta si v. Manetti M., *La legittimazione del diritto parlamentare*, p. 673.

<sup>111</sup> In ragione di una autonomia che è loro propria, le Assemblee parlamentari si dotano di un Regolamento (oltre ad avere la possibilità di organizzarsi e di gestire le risorse finanziarie in maniera del tutto autonoma), ossia di un insieme di norme e disposizioni chiamate determinare gli aspetti organizzativi e procedurali. Si ricorda che a seguito delle vicende rivoluzionarie del 1789, allorché la monarchia decise di assumere un

Taluni autori, nel cercare di dirimere la questione, hanno offerto una chiara interpretazione, che si pone anche come soluzione di compromesso, giacché proprio la fonte regolamentare sarebbe “insuscettibile di essere ricondotta per intero alla «statualità» e neppure di essere ridotta per intero nella «politicità»”, ma in realtà presenterebbe il patrimonio genetico di entrambi i mondi.<sup>112</sup>

In considerazione di ciò, è facilmente comprensibile come l’evoluzione dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo (in senso lato), e della forma di governo (in senso generale) sarebbero incoraggiate proprio dai Regolamenti delle Assemblee rappresentative, perché proprio il Regolamento parlamentare, nella forma di governo prescelta nel caso italiano e così delineata

---

atteggiamento di ingerenza negli affari dell’Istituzione parlamentare, in Francia – così come in altri Paesi – l’Assemblea si è dotata di un proprio regolamento e di gestire le questioni legate all’amministrazione. Barbera A., *I parlamenti*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 53. In particolare, nel caso italiano, come è ben noto, pietra angolare dell’autonomia regolamentare è l’art. 64 comma 1 della Costituzione (cui si aggiunge l’art. 72 sulla cd. Riserva di Assemblea), secondo cui entrambe le Camere si dotano di un insieme di regole auto-organizzative attraverso cui gestiscono e organizzano la vita *intra* ed *extra moenia*, in una condizione di indipendenza rispetto agli altri poteri dello Stato e agli altri soggetti costituzionali e di rilevanza costituzionale. Tale potere è però da considerarsi “implicito” se non addirittura “presupposto” dato che la formulazione testuale determina esclusivamente il quorum necessario per approvare i regolamenti, per cui “non disciplina il potere, ma solo il modo del suo esercizio” Martines T.- Silvestri G., *Le fonti del diritto parlamentare*, in Martines T., Silvestri G., et al., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè editore, 2011. È ben nota la prima assimilazione dei Regolamenti parlamentari a fonti interne e dunque catalogabili tra gli *interna corporis*, in ragione di quanto disciplinato dall’art. 61 dello Statuto Albertino, che sanciva che entrambe le Assemblee determinassero “per mezzo d’un suo Regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni”. Nell’ordinamento repubblicano, invece, i Regolamenti parlamentari, benché non costituzionalizzati come in altri ordinamenti, sono comunque espressamente richiamati in specifiche disposizioni (64 e 72), nonché riconosciuti nel sistema di gerarchia delle fonti come norme a competenza materiale riservata. Si è registrata pertanto una evoluzione del pensiero giuridico, suffragata anche da eminenti posizioni dottrinarie nonché dalla giurisprudenza costituzionale. I Regolamenti, che nella gerarchia delle fonti sono al di sotto della Costituzione, ma allo stesso livello delle leggi, benché in una posizione separata rispetto a queste ultime, sono da considerarsi esclusive, in ragione del criterio di separazione delle competenze, rispetto alle altre fonti primarie e alle fonti degli altri organi costituzionali (che sono soggetti alla legge). Tale concettualizzazione trova riscontro in una storica sentenza, la quale ha affermato che “La Costituzione repubblicana ha instaurato una democrazia parlamentare, intendendosi dire che, come dimostra anche la precedenza attribuita dal testo costituzionale al Parlamento nell’ordine espositivo dell’apparato statale, ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l’istituto caratterizzante l’ordinamento. È nella logica di tale sistema che alle Camere spetti – e vada perciò riconosciuta – una indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost. (...) i regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno una “peculiarità e dimensione” che ne impedisce la sindacabilità, se non si vuole negare che la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra fra le garanzie disposte dalla Costituzione per assicurare l’indipendenza dell’organo sovrano da ogni potere”. Cons. in diritto 5.1 sentenza 154 del 1985. Per un approfondimento, *ex multis* Bon Valsassina M., *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1955; Cicconetti S.M., *L’insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. Cost.*, 1985, pp. 622 e ss.; Labriola S., *La riserva di regolamento delle camere parlamentari e una pretesa potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1984, pp. 1208 e ss. Manetti M., *Regolamento parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, pp. 638 e ss.; Martines T., Silvestri G., De Caro C., Lippolis V., *Diritto Parlamentare*, Milano, Giuffrè editore, 2011.

<sup>112</sup> Cfr. Caretti P., *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in Violante L. (a cura di), *Il Parlamento, Storia d’Italia. Annali*, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001, pp. 583-611.



dai Padri costituenti e tutt'ora vigente, nel determinare le funzioni della rispettiva Camera, influenza i rapporti tra gli organi costituzionali titolari dell'indirizzo politico, comportando variazioni significative sull'evoluzione e sull'attuazione dell'indirizzo stesso e, dunque, sulla forma di governo.<sup>113</sup>

Difatti, nel momento in cui si decide di intervenire su specifici istituti che rappresentano più in generale la manifestazione concreta dei rapporti tra Parlamento e Governo, è naturale che la loro portata non si limiti alle mura perimetrali delle Assemblee rappresentative, ma si estende ai profili dei rapporti inter-organici della forma di governo. I Regolamenti parlamentari mostrano la loro maggiore forza trainante od ostativa tanto nei momenti di crisi quanto in quelli di transizione del regime politico.<sup>114</sup>

Ovviamente ciò è stato favorito anche dalla determinazione di una peculiare forma di governo parlamentare, qual è quella italiana. È doveroso ricordare come, durante i lavori dell'Assemblea costituente, si è deciso di non configurare la stessa come rigida, né tantomeno di prevedere specifiche e numerose disposizioni costituzionali, ma al contrario di prevedere poche norme e

---

<sup>113</sup> Alcuni Autori hanno infatti evidenziato come la dinamica dei rapporti tra quegli organi che costituiscono il fondamento della forma di governo (maggioranza, opposizioni e Governo) sia così rilevante, perché è tra gli organi costituzionali coinvolti che sono ripartite le funzioni riconducibili all'indirizzo politico. Pertanto, se da un lato sono le disposizioni costituzionali a determinare i rapporti tra i due principali soggetti coinvolti (Governo e Parlamento) all'interno del sistema costituzionale; dall'altro sono proprio le norme dei Regolamenti a rappresentare la concretizzazione delle predette disposizioni di rango costituzionale e a disciplinare i rapporti tra la maggioranza e le opposizioni nell'alveo delle due Camere. A tal proposito si veda Lippolis V., *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età Repubblicana*, in Violante L. (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali*, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001. Sulle stesse conclusioni perviene Lupo N., *La continuità del diritto parlamentare. La riadozione de regolamento prefascista nella Camera dei deputati*, in De Siervo U., Guerrieri S., Varsori A., *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni. Atti del Convegno*, Roma, Carocci, 2004.

<sup>114</sup> Si v. la posizione di Labriola che nell'esplicitare l'influenza reciproca tra forma di governo e Regolamenti parlamentari, richiama come esempio il caso della crisi di governo Cossiga del 1980, opportunamente analizzata da Lanchester F., *L'incidenza dei sistemi e dei modi di votazione nelle assemblee parlamentari*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1980, pp. 1235 e ss. Labriola S., *Regolamento parlamentare e forma di governo* (note in tema di ostruzionismo, formazione dell'ordine del giorno dell'assemblea, decretazione legislativa di urgenza), in *Diritto e società*, n.4/1982, pp. 645-712. Celebre dottrina ha altresì posto in luce come i Regolamenti parlamentari abbiano la capacità intrinseca di rappresentare i primi atti di indirizzo politico. Ferrara G., *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad A. Tesaurò nel 40° anno dall'insegnamento*, Milano, 1968. "Se si considera che i regolamenti parlamentari si inquadrano come momenti della normazione generale sulla materia dell'organizzazione strutturale e del funzionamento degli organi costituzionali, momenti attinenti al settore specifico degli organi parlamentari; se si considera altresì che le funzioni di detti organi sono tali da essere, ciascuno e complessivamente, caratterizzate da una essenza politica, può facilmente dedursi che i regolamenti parlamentari costituiscono i complessi normativi eminentemente qualificanti dall'attività che intendono fare".

dai confini labili (suscettibili di interpretazioni estensive), stante il disegno di razionalizzazione e stabilizzazione dell'assetto dei rapporti tra Governo e Parlamento<sup>115</sup>.

Le scelte o i timori di ispirazione consociativa hanno favorito l'iniziale affermazione di una forma di governo prevalentemente consensuale, benché negli anni a venire la stessa abbia intrapreso i binari che hanno portato all'affermazione del bipolarismo derivante dalla consacrazione del principio maggioritario. Nella determinazione degli orientamenti verso il primo (consociativismo) e il secondo modello (bipolarismo imperfetto) hanno svolto un ruolo importante anche i Regolamenti parlamentari, che si sono posti come strumenti di mediazione tra le previsioni costituzionali della forma di governo "a maglie larghe" e ciò che dalla Costituzione materiale è effettivamente emerso nel sistema costituzionale. "Una camera di compensazione tra mutamenti della politica e invariato quadro costituzionale"<sup>116</sup>. Parimenti, è noto come celebre dottrina abbia teorizzato che l'applicazione concreta delle disposizioni regolamentari si sia determinata nell'alveo di modificazioni tacite della Costituzione.<sup>117</sup>

L'evoluzione della forma di governo e le sue trasformazioni sono state recepite nei Regolamenti parlamentari, che nelle loro molteplici funzioni, sono anch'essi necessari nella definizione ed estrinsecazione della forma di governo, nonché del sistema politico.<sup>118</sup> Procedendo in tal senso, se si operasse un esame attento delle riforme regolamentari intercorse a partire dagli anni Ottanta (su cui *infra* cap. 3), sarebbe possibile comprendere l'incidenza e la portata delle modifiche che hanno caratterizzato la storia dell'ordinamento repubblicano, giacché le norme

---

<sup>115</sup> La dottrina ha definito la forma di governo italiana come "fluida". Amato G., Bruno F., La forma di governo italiana dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente, in Quaderni costituzionali, n.1, 1981, p. 85. L'incompletezza della Costituzione è stata sin dall'inizio evidenziata (si vedano gli studi di Balladore Pallieri), sebbene per taluni Autori non si limitasse alla sola Costituzione e alla forma di governo, quanto piuttosto investisse altresì i fini dello Stato e i rapporti tra governanti e governati, ricomprendendo pertanto la forma di Stato. Mortati critica infatti non solo l'assenza di qualsiasi riferimento a "stato sociale" o "stato di diritto", ma la presenza di ineguaglianze sociali. Per l'A. la persistenza di tali ineguaglianze, unite alla presenza di partiti deboli, era impensabile poter portare a compimento quella inattuazione costituzionale che tanto lo ha afflitto e che ha impedito di fatto il consolidamento della democrazia. Cfr. Mortati C., Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali e id. Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano, in Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando, Padova, 1957, vol. II.

<sup>116</sup> Lippolis V., Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale, in Quaderni costituzionali, n.1, 2009, pp. cit. p. 119.

<sup>117</sup> Tosi S., Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare, Milano, 1959.

<sup>118</sup> Oltre ad avere effetti sulla forma di governo, è innegabile un coinvolgimento, seppur *a latere*, della forma di Stato, giacché proprio i Regolamenti parlamentari, che *si collocano all'intersezione* tra le stesse, *incidono sulla capacità di "rispecchiamento" dei rappresentati nei rappresentanti*, come dimostrato in taluni casi nell'arco di storia repubblicana. In particolare, si fa riferimento a quegli interventi di attuazione del principio democratico nell'assetto dei rapporti tra rappresentanti-rappresentati. Gianfrancesco E., La riforma dei regolamenti parlamentari all'intersezione tra forma di Stato e forma di governo, in Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura, Roma, Luiss University Press, 2009.

regolamentari rappresentano la cartina tornasole, poiché registrano le evoluzioni dei rapporti tra le forze politiche: difatti, è proprio a partire dalle riforme del 1981 che si è operato un adeguamento rispetto alle vicende parlamentari nei riguardi della “Costituzione in senso materiale mutata nell’invarianza della Costituzione in senso formale”.<sup>119</sup> Le novelle regolamentari apportate, perché palesatesi come necessarie, sono strettamente connesse a eventi e contingenze politiche, che ovviamente hanno riverberato i propri effetti sul funzionamento di entrambe le Assemblee. Peraltro i Regolamenti parlamentari possono essere la lente di ingrandimento attraverso cui osservare e analizzare la storia costituzionale italiana. Un vero e proprio punto di osservazione privilegiato, che consente di comprenderne le dinamiche evolutive.

Da un’analisi dei vari tentativi di riforma intrapresi negli ultimi quattro decenni emerge però un dato di non poco conto, ossia che l’opera di modernizzazione istituzionale ha sempre privilegiato la via delle riforme costituzionali. Tradizionalmente, nel caso italiano, le riforme apportate ai Regolamenti di entrambi i rami del Parlamento sono strettamente connesse a tentativi di riforma dell’assetto istituzionale intrapresi a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso. Tale *vis* riformatrice ha assunto due vie principali: da un lato ha anticipato le riforme istituzionali ed elettorali (di cui sono espressione quelle del 1988, che hanno inaugurato il periodo dei referendum elettorali); dall’altro ha svolto una funzione sostitutiva rispetto a riforme istituzionali delineate, ma arenatesi (come ad es. nel 1988 e nel 1997, allorquando le preposte Commissioni per le riforme costituzionali hanno elaborato progetti di riforma orientati a modificare profondamente l’assetto costituzionale).<sup>120</sup> È necessario però guardare con particolare attenzione a quelle riforme all’interno delle quali attuano tentativi di modifica della forma di governo come soluzione salvifica alle mancate riforme istituzionali che hanno bloccato sostanzialmente il sistema politico-partitico. L’obiettivo, piuttosto, dovrebbe essere quello di

---

<sup>119</sup> Fusaro C., Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari, in Labriola S. (a cura di), Il parlamento repubblicano (1948-1998) Quaderni della Rassegna Parlamentare Isle, Milano, Giuffrè, 1999, cit. p. 205.

<sup>120</sup> Su tali conclusioni, Caretti P., e Ciaurro L., Verso una codificazione delle regole parlamentare, in Gianfrancesco E., Lupo N., (A cura di), La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura, Roma, Luiss University press, 2009, pp. 223 e ss. In realtà alcuni Autori hanno messo in guardia rispetto ai pericoli derivanti dall’intraprendere riforme regolamentari piuttosto che riforme istituzionali. A tal proposito, si v. Curreri S., Riforme dei regolamenti parlamentari e forma di governo, in Osservatorio sulle fonti, n.1, 2009. “Con le riforme di fine secolo scorso i regolamenti camerali si sarebbero spinti fino alle colonne d’Ercole, oltre cui vi sarebbe soltanto il tentativo illegittimo di piegarli a scopi politici estranei alla loro natura.” cit. p. 1.

garantire una continuità ed una corrispondenza rispetto alla forma di governo che nel corso degli anni si è andata delineando.<sup>121</sup>

Il Regolamento parlamentare, in ragione della sua natura particolarmente flessibile, presenta una caratteristica di non poco conto, ossia quella di adattarsi e recepire quei mutamenti che interessano non solo la struttura, ma altresì i rapporti tra i soggetti politicamente rilevanti, determinando evoluzioni che investono la forma di governo. Tale interpretazione è da leggersi rispetto al contenuto dei Regolamenti, che non si limitano a disciplinare determinati meccanismi, procedure e istituti, ma anche l'assetto dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo e dei poteri di cui sono titolari la maggioranza parlamentare, i gruppi che le ruotano attorno, nonché quelli di opposizione. La dottrina ha tra l'altro teorizzato una capacità del Regolamento particolare del tutto peculiare, ossia quella di garantire, anche grazie all'ausilio della prassi, il sistema affinché lo stesso rimanga stabile e non subire gli effetti derivanti dalla manifestazione di crisi.<sup>122</sup>

Proprio i Regolamenti parlamentari – unitamente ad altri fattori, *in primis* la legislazione elettorale – concorrono pertanto alla evoluzione e alla configurazione di mutamenti e adattamenti che hanno interessato e tuttora interessano la forma di governo. È infatti grazie al contributo offerto di Regolamenti parlamentari che la forma di governo ha trovato – e tuttora continua a farlo – attuazione, giacché gli stessi hanno la capacità di incidere sulle modalità di esercizio dei poteri. Il loro legame non può però giustificare tentativi di modifica della prima nell'ottica di un suo irrigidimento, che andrebbe contro quanto delineato durante i lavori dell'Assemblea costituente. L'aver determinato una forma di governo fluida e aperta al sistema politico e alle sue evoluzioni, ha favorito i mutamenti del sistema parlamentare che si sono concretamente verificati. Nel caso in cui dovesse malauguratamente verificarsi questa ipotesi, cioè di un incomprensibile irrigidimento della forma di governo, si determinerebbe una vera e propria rottura del sistema, le cui conseguenze non sono prevedibili. Secondo celebre dottrina non è escluso che talune maggioranze contingenti in un dato momento storico, grazie ai numeri di cui sono in possesso, riescano proprio grazie al ricorso a *pretestuosi* precedenti a dar vita a prassi derogatorie delle norme interne. Difatti, non è escluso che una volta conseguito il potere,

---

<sup>121</sup> A tal proposito, si v. la posizione del diritto parlamentare rispetto al diritto costituzionale proposta da Lupo N., I regolamenti parlamentari nelle retrovie del Diritto costituzionale, in Rossi E., Premessa a studi pisani sul Parlamento, Pisa, University press, 2007. In particolare l'Autore evidenzia la dicotomia sussistente tra il diritto parlamentare come avanguardia e retrovia rispetto alle innovazioni e alle trasformazioni intercorse sulla forma di governo e sul sistema politico.

<sup>122</sup> Labriola S., Regolamento parlamentare e forma di governo, in Diritto e società, n. 4, 1982, pp. 648. Se così davvero fosse, assumerebbe prevalenza il ricorrere a riforme del regolamento parlamentare al fine di superare le fasi di crisi e transizione del sistema.

tali maggioranze, forti della rispettiva forza politica, provino a consolidarlo. Le modificazioni ai Regolamenti parlamentari possono pertanto sortire gli stessi effetti dirompenti e negativi di un utilizzo sconsiderato di una particolare formula politica, dal momento che il Regolamento parlamentare, oltre a influire sulle articolazioni interne e sui soggetti che animano le Camere, è in grado di influire, come già anticipato, sui rapporti giuridico-istituzionali degli organi dello Stato.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> In questo senso si v. Tosi S., *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto*, Milano, Giuffrè, 1959.



## CAPITOLO II

### LE GIUNTE PER IL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

#### 2.1. L'organo e la sua funzione tecnico-giuridica teorica, ma di fatto politica: radici storiche

All'interno dell'Istituzione deputata a svolgere primariamente la potestà Legislativa, si è sentita l'esigenza di operare una differenziazione terminologica tra gli organi collegiali permanenti in essa presenti e che assolvono differenti funzioni: da un lato le Commissioni permanenti, che intervengono direttamente nel procedimento legislativo; dall'altra le Giunte, chiamate a svolgere – in linea teorica – una funzione prevalentemente tecnica e giuridica.

Le Giunte si differenziano dalle Commissioni *in primis* per quanto riguarda la loro durata, giacché sono costituite in una fase successiva a quella della costituzione dei Gruppi parlamentari; ma anche perché non sono soggette a cambiamenti a livello compositivo, rimanendo immutate, salvo particolari accadimenti, fino alla scadenza naturale della Legislatura. In *secundis* la differenza tra Giunte e Commissioni si manifesta anche in virtù della loro nomina, giacché, secondo quanto previsto da entrambi Regolamenti (artt. 16 RC e 17 e 18 RS) per le Giunte per il Regolamento, tale potere spetta al Presidente d'Assemblea. Pertanto, una volta che ha preso corpo la proiezione dei partiti all'interno del Parlamento, il momento successivo dell'attività parlamentare è quello della creazione delle Giunte, istituite sin dal periodo statutario.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> Le modifiche apportate ai Regolamenti parlamentari (“provvisori”) di Camera e Senato, norme di cui si dotano le Assemblee già a partire dal 1848 benché inizialmente fossero di origine governativa (le Camere, in deroga a quanto sancito dall'art. 61 dello Statuto Albertino, hanno adottato in via provvisoria i regolamenti predisposti dal Governo di Cesare Balbo e mutuato da quelli della Francia del 1839 e del Belgio del 1831), sono state affidate a partire dal gennaio 1850, a Commissioni preposte allo studio e all'approfondimento. Sebbene non fossero ancora codificate norme sul procedimento di revisione dei regolamenti, la prima modifica regolamentare risale al 1848, allorquando, in totale assenza di riferimenti procedurali, un deputato ha proposto una modifica concernente il numero legale per deliberare negli Uffici. La seconda novità, invece, di poco successiva, ha seguito un iter procedurale differente, giacché sottoposta al parere di una Commissione che aveva ricevuto il mandato dall'Assemblea. Pur in un contesto di fermento, focalizzato sul tentativo di trasformare il meccanismo degli Uffici in quello delle tre letture, il precedente della nomina di una Commissione *ad hoc* è stata determinante nelle sessioni successive. Difatti, per le formulazioni di innovazioni da apportare alle norme interne alla Camera dal 1873 fino al 1881 è stata nominata una Commissione permanente, mentre al Senato ogni qual volta si fosse posta l'esigenza sarebbe stata nominata una Commissione temporanea. In entrambi i casi, gli organi erano chiamati a redigere ed esporre relazioni direttamente all'Assemblea, tra cui si ricordano quella del 10 maggio 1872 del relatore Casalini, quella del 17 maggio 1875 del relatore Crispi, quella del 19 dicembre 1876 del relatore Lazzaro etc. che sono state discusse tra il febbraio 1877 e il dicembre 1881. Nel periodo successivo (1877/1888 e 1893) Camera e Senato del Regno discussero in sede privata (il Senato in alcuni casi decise addirittura che lo svolgimento delle

Invero, il Senato del Regno ha istituito per la prima volta una Commissione per l'approvazione di una sostanziale modifica del Regolamento nel 1850, sulla base di una proposta avanzata da due senatori, in ragione della possibilità spettante ai membri della Camera alta di nominare Commissioni speciali per l'esame di particolari proposte. In realtà, l'iter procedurale per l'istituzione di tale organo è avvenuta nel totale silenzio del Regolamento e dunque si è deciso di non ricorrere alle stesse modalità del procedimento legislativo, ma di seguire una procedura particolare<sup>125</sup>. L'organo, di natura occasionale e con compiti meramente referenti nei confronti dell'Assemblea, è stato incardinato e reso permanente solo con una modifica approvata nel 1906, composto da un numero di Senatori pari a 5 – poi esteso a 7, compreso il Presidente –, nominati dall'Assemblea.<sup>126</sup>

Presso la Camera dei deputati, la Giunta è stata introdotta per la prima volta il 20 dicembre del 1886, a seguito della proposta avanzata dall'On. Cuccia di istituire una commissione che avesse come compito quello di approfondire lo studio delle possibili riforme al Regolamento della Camera. La nomina dei membri, secondo quanto proposto dall'Onorevole, avrebbe dovuto essere di competenza del Presidente d'Assemblea. Tale proposta ha trovato esito positivo, giacché una settimana dopo la sua presentazione, il Presidente Biancheri ha deciso di nominare

---

riunioni sarebbe dovuto avvenire in modalità segreta) le modifiche da apportare ai rispettivi Regolamenti. Tra le peculiarità del periodo è possibile richiamare, tra l'altro, il ricorso a *escamotages* procedurali per l'approvazione della riforma del 1863 con cui si è tornati al meccanismo degli Uffici, perché avvenuta con l'approvazione di una generica risoluzione. Per un approfondimento e una ricostruzione dettagliata e puntuale, si v. Curreri S., *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1995, pp. 59 e ss. Si veda anche i manuali più risalenti del periodo, tra cui Astraldi R., *Le norme regolamentari del Parlamento italiano: storia, esposizione sistematica e confronti con regolamenti stranieri*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1932; Mancini M., Galeotti U., *Norme e usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1887; Lacchè L., *La lotta per il regolamento: libertà politiche, forma di governo e ostruzionismo parlamentare. Dalle riforme Bonghi al regolamento Villa del 1900*, in Gianfrancesco E., Lupo N., (a cura di), *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana. Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale "Antoine Barnave"*, n. 15, Edizioni Università di Macerata 2008, pp. 33-52. Per una ricostruzione storica del periodo, si v. Ghisalberti C., *Storia costituzionale d'Italia: 1848-1994*, VII ed., Roma-Bari, Laterza, 2010.

<sup>125</sup> Il problema principale riguardava il coinvolgimento diretto o meno degli Uffici. In quell'occasione, sulla base delle osservazioni dell'allora Presidente Manno, si è deciso di sottoporre la questione alla deliberazione del *Plenum*, senza il preventivo coinvolgimento degli Uffici. Secondo la dottrina, una scelta di questa portata è significativa della considerazione che si voleva offrire alla materia. Cfr. Curreri S., *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, op. ult. cit., pp. 169 e ss. Si veda altresì Rossi F., *I regolamenti del Senato regio (1848-1900). Storia, norme e prassi*, Rubettino editore, 2013.

<sup>126</sup> La Commissione è stata istituita, grazie alla proposta del Senatore Arcoletto presentata il 13 aprile del 1905, con una deliberazione dell'Assemblea intercorsa il 9 luglio del 1906. A seguito dell'approvazione il testo dell'articolo 32 RS è stato modificato e, a tal ragione, la nuova formulazione così recitava "In principio di ogni sessione il Senato nomina a squittinio segreto e a maggioranza assoluta dei votanti, secondo le disposizioni contenute nell'art. 4 (...) la Commissione per il regolamento interno (...) composta da 7 membri compreso il Presidente del Senato che la presiede". La predetta modifica è riportata in Curreri S., op. ult. cit., p. 188.



taluni deputati che avrebbero fatto parte dell'organo.<sup>127</sup> Nonostante una presidenza altisonante come quella di Francesco Crispi, cui è stata affidata a seguito dell'elezione alla Presidenza della Commissione, non si è riusciti ad approvare un'ampia riforma regolamentare e si è deciso pertanto di proporre come valida alternativa quella di istituire un altro organo, ovverosia una giunta a carattere permanente nell'ambito di ogni sessione. La stessa sarebbe stata composta da nove membri, scelti dal Presidente di Assemblea, espressione di garanzia affinché l'organo fosse svincolato da mere logiche di maggioranza<sup>128</sup>. A tale composizione doveva aggiungersi la presenza di fatto il Presidente di Assemblea.

Solo con il nuovo Regolamento, adottato nel luglio del 1900, alla Camera è stata codificata tale prassi, elevando il numero dei membri a 10 e affidando la presidenza dell'organo al Presidente di Assemblea. Tale scelta ha trovato giustificazione nel ruolo dell'organo monocratico, giacché a lui spettava, oltre a esercitare il potere di nomina, esser membro dell'organo collegiale, perché custode e interprete della fonte parlamentare per eccellenza.

La Giunta della presidenza crispiana ha avuto il compito di proporre le eventuali modificazioni e le possibili integrazioni derivanti dall'esperienza e mostratesi come un fatto necessario, nonché quello di approfondire e presentare ulteriori modifiche.

Sul finire del 1886 la proposta è stata approvata. Ne sono seguite le dimissioni del Presidente Crispi e quelle di tutti i commissari, poi chiamati qualche tempo dopo dal Presidente d'Assemblea a comporre il nuovo organo: la Giunta permanente per il Regolamento interno, la cui seduta inaugurale si può far risalire al 13 gennaio 1887. L'organo, composto da 9 onorevoli, gli stessi membri della Commissione del 21 giugno 1886, è stato legittimato all'iniziativa di riforme regolamentari "più opportune e più urgenti, senza farne oggetto di un intero disegno di riforma del regolamento".

---

<sup>127</sup> Cfr. Tanda A.P., *Le riforme regolamentari di fine secolo (1886-1900)*, Archivio storico della Camera dei deputati, Roma, Camera dei deputati, 1996, pp. 16 e ss.; si v. Curreri S., op. ult. cit. pp. 104-105.

<sup>128</sup> Si è introdotta così una modifica all'art. 58 RC del 1868 "Il Presidente, nella seduta successiva a quella della sua nomina, annuncia alla Camera i nomi di nove deputati da lui scelti a costituire la Giunta permanente per il regolamento interno della Camera. Questa Giunta verrà proponendo, durante la sessione le modificazioni e le aggiunte al Regolamento che l'esperienza mostrerà necessarie. Alla medesima Giunta sarà deferito lo studio di qualunque proposta relativa al regolamento". In realtà, la scelta di affidare la nomina dei membri della Giunta al Presidente d'Assemblea ha rappresentato una novità assoluta per l'epoca, dal momento che si privilegiava il sorteggio, con lo scopo di garantire l'imparzialità, ovvero l'elezione da parte del *Plenum*. Cfr. Tanda A.P., op. ult. cit. e Lanchester F., *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle Assemblee parlamentari*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2, 2016. Tra l'altro la scelta di istituire un organo a carattere permanente si pone in contrasto con le esperienze pregresse, che vanno ben oltre la possibilità di presentare riforme puntuali, ma legittimano di diritto le funzioni di impulso a riformare dell'organo stesso.

Atteggiamento tendenzialmente divergente quello del Senato, all'interno del quale si è privilegiata l'istituzione di Commissioni sì preposte, ma su richiesta di singoli Senatori e del tutto temporanee, con il mandato dell'Assemblea per approfondire le necessarie modifiche da apportare al Regolamento. Tale diversa configurazione impediva all'organo monocratico di nominare, sulla base dei suoi intendimenti, i membri che avrebbero composto il collegio, ma al contrario era tenuto a interfacciarsi necessariamente con il *Plenum*.<sup>129</sup>

Una volta conclusasi la ventennale parentesi dell'esperienza fascista e i lavori della Consulta nazionale e dell'Assemblea costituente per la fondazione del nuovo Stato, Camera e Senato hanno dovuto affrontare il problema di formulare nuove previsioni regolamentari, giacché in particolare il Senato aveva subito un cambiamento radicale (da Camera di nomina regia a Camera di natura elettiva) e pertanto non era possibile applicare il Regolamento della Camera del 1900, come modificato fino al 1922. Pertanto, se nei primi momenti si è adottato il Regolamento della Camera liberale, si è successivamente deciso di optare per l'adozione di un nuovo schema di Regolamento elaborato dalla Giunta e non adottato all'unanimità per un solo voto contrario (211 su 212). Di contro, la Camera, nell'ottica del principio di continuità, ha deciso di adottare il Regolamento prefascista in vigore nel periodo antecedente al 28 ottobre 1922, pur adattandolo alle mutate contingenze.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Costituisce una deroga a tali intendimenti la nomina del Presidente in caso di sostituzione, giacché il 27 gennaio 1883 lo stesso ha nominato due sostituti. Cfr. Rossi F., op. ult. cit., p. 27 e ss. e 83 e ss.

<sup>130</sup> È noto come con il Decreto Legislativo Luogotenenziale n. 539 del 31 agosto 1945 è stata istituita la Consulta nazionale. In particolare, sebbene inizialmente l'art. 29 del Decreto avesse statuito una necessaria applicazione delle "disposizioni contenute nel Regolamento della Camera dei deputati", più avanti la Consulta decideva di adottare un proprio Regolamento. Il 26 settembre 1945, il Presidente Sforza ne ha dato annuncio in seduta plenaria della decisione di nominare una Commissione per il Regolamento della Consulta, anch'essa composta da 10 membri e che successivamente denominata "Giunta permanente del Regolamento". La scelta di adottare il Regolamento prefascista ha caratterizzato anche l'Assemblea costituente. Cfr. Di Ciolo V., Ciaurro L., Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, V ed., Milano, Giuffrè editore, Milano, 2013; Gianniti L., Lupo N., Corso di diritto parlamentare, Bologna, Il Mulino, 2013; Mazziotti di Celso M., Parlamento : a) principi generali e funzioni, in Enciclopedia del diritto, Milano, Giuffrè, Vol. XXXI, 1981, pp. 757-820; Lupo N., Gianfrancesco E. (a cura di), I Regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana, Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale "Antoine Barnave", n. 15, Edizioni Università di Macerata 2008. Con particolare riguardo al metodo della continuità nell'ambito del diritto parlamentare, le posizioni in dottrina non sono pacifiche né omogenee. Sui benefici derivanti dal procedimento di progressivi innesti rispetto allo ius codicistico originario si v. Ungari P., Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971, Assisi-Roma, Carucci, 1971. Per una posizione contraria a tale impostazione si v. Manzella A., Il rapporto maggioranza-opposizione in Parlamento, in Studi parlamentari, n.4, 1969, pp. 43 e ss. Le posizioni sono oggetto di confronto simultaneo in Lupo N., I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953) in Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), I Regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana, op. ult. cit.

Nel Regolamento della Camera, l'art. 18 ha previsto l'istituzione di una Giunta *ad hoc*, nominata dal Presidente e da questi presieduta<sup>131</sup>, composta da 10 deputati e che avrebbe dovuto assolvere il compito di avanzare le proposte di modifica della fonte regolamentare e delle eventuali innovazioni da introdurre, derivanti dall'esperienza e che avrebbero dovuto presentarsi come un fatto necessario. L'organo si sarebbe comportato come un comitato di studio e approfondimento delle proposte presentate, oltre che come organo consultivo in caso di conflitti di competenza e di questioni interpretative.

Il Regolamento era del tutto silente sia per quanto riguardava i criteri che avrebbero dovuto guidare il Presidente nella scelta dei membri che avrebbero composto la Giunta facendo prevalere un potere del tutto discrezionale<sup>132</sup>; sia per quanto riguarda le procedure, costringendo l'organo a richiamare quei precedenti parlamentari similari al fine di poter operare le opportune revisioni regolamentari. In realtà, quel che veramente è accaduto, è stata l'applicazione per analogia dei processi che regolano e guidano il procedimento di formazione delle leggi e, nello specifico, l'adozione del procedimento in sede referente, articolato nei suoi due momenti essenziali, ossia l'esame nella sede ristretta all'interno della Giunta e poi la discussione e la deliberazione in sede di *Plenum*. Quel che però emerge lampante di quel periodo è che non solo si è data sostanzialmente continuità nella configurazione dell'organo al periodo statutario, ma altresì nella determinazione di una sorta di riserva di competenza in materia, ponendo le basi per la consacrazione del principio di esclusività nella funzione che esso è chiamato a svolgere sin dall'800.

Relativamente al Senato, invece, nel "nuovo" Regolamento si è riportata integralmente la disposizione del Regolamento del 1906, in base alla quale la Giunta, presieduta dal Presidente

---

<sup>131</sup> La *ratio* sottesa alla scelta di conferire anche nel periodo repubblicano la presidenza della Giunta all'organo monocratico che presiede l'Assemblea parlamentare non è esclusivamente imputabile alla considerazione che lo stesso ha, ma è da giustificarsi anche in considerazione del suo ruolo di direttore e guida dei lavori "che gli consentiva meglio di ogni altro di rilevare subito le eventuali difficoltà insorte e individuare le possibili soluzioni regolamentari". Cfr. Curreri, op. ult. cit., cit. p. 210 e Gambale P., Le Giunte per il Regolamento nella formazione e nell'interpretazione del diritto parlamentare, in Lupo N. (a cura di), Il precedente parlamentare tra diritto e politica, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 168 e ss.

<sup>132</sup> Questo silenzio può ovviamente ingenerare aspre critiche, soprattutto qualora il criterio rappresentativo soggiaccia dinanzi a logiche meramente proporzionali. Si riconosce che il bilanciamento tra i due principi sia di difficile equilibrio, ancor di più quando si è dinanzi a limiti numerici che non possono essere derogati. Tale equilibrio viene meno però, pur dinanzi a legittimi margini di manovra, quando si è deciso di nominare un deputato della maggioranza, anziché di uno dell'opposizione, fatto che nelle prime legislature si è concretamente verificato. Si può altresì giustificare la scelta, anche in considerazione del particolare contesto storico, sebbene non si possa condividere, soprattutto in considerazione della tipologia di organo, chiamato ad assolvere compiti che non rientrano nella funzione legislativa. A tal proposito si veda Curreri, op. ult. cit. p. 211-212.

di Assemblea e composta da 10 membri, avrebbe avuto un potere di iniziativa ovvero d'esame delle proposte di modifica.

Anche in questo caso, a livello di nomina, il Presidente avrebbe avuto libera scelta, sebbene i resoconti dimostrino come nelle prime legislature si sia cercato di far prevalere il principio di rappresentatività, pur con qualche eccezione a vantaggio di una determinata corrente (nello specifico la Dc).

Per quanto attiene alle funzioni, la Giunta è stata configurata come l'organo deputato a esaminare le proposte di modificazione del Regolamento (art. 7RS), nonché sede di confronto e di analisi nel pieno rispetto delle iniziative avanzate dal singolo Senatore e dell'esame da parte del *Plenum*.

Sulla base di quanto finora esposto, appare dunque evidente come tale organo, sin dai suoi albori e dalla sua genesi, abbia rappresentato un punto nevralgico all'interno di entrambe le Assemblee.

Come è ben noto, punto di svolta nella storia del Parlamento italiano è il 1971, anno in cui entrambi i Regolamenti vengono rivisti complessivamente e redatti *ex novo*, nell'alveo di un contesto profondamente mutato, ispirato a principi differenti rispetto al passato e che tra l'altro ha visto il coinvolgimento di altri soggetti oltre i deputati, ossia i gruppi parlamentari, ciò in coerenza con la diversa considerazione rivolta ai partiti politici<sup>133</sup>. L'ottica che aveva ispirato la revisione integrale è quella del consociativismo, verso l'apertura e l'inclusione onnicomprensiva di le forze politiche, andando oltre – perlomeno a livello teorico – la lunga fase della *conventio ad excludendum*<sup>134</sup>, che aveva caratterizzato invece il periodo precedente. L'impulso riformatore, da tempo auspicato dalla molteplicità dei soggetti cui i Regolamenti si applicavano (e tutt'ora lo fanno), trovava ragion d'essere nella presenza di diverse norme oramai desuete, non più rispondenti alle complessità del sistema e alla sua efficienza, nonché di difficile applicazione. Più in generale, l'obiettivo è stato quello di portare il Parlamento al centro del sistema (da qui la celebre definizione di “centralità del parlamento”), provvedendo a dargli nuova linfa e potenziandolo nelle funzioni, di modo che si consacrasse il suo ruolo di

---

<sup>133</sup> È doveroso precisare che alcuni eminenti esponenti della dottrina hanno ritenuto eccessiva la considerazione rivolta ai gruppi parlamentari, giacché titolari, così come i rispettivi Presidenti di gruppo, dei principali poteri. Celebre è infatti la definizione di visione “gruppopocratica” che ha influito sui Regolamenti di Ciaurro G.F., *Gli istituti di democrazia. Saggi di diritto costituzionale e di filosofia politica*, Milano, Giuffrè, 1973.

<sup>134</sup> La concettualizzazione della cd. “conventio ad excludendum” è rinvenibile in Elia L., *Governo (forme di)*, in *Enc. Del diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, vol. XIX, pp. 657-662. Sulle giustificazioni politiche di matrice nazionale (ma non internazionale) si v. Scoppola P., *Gli anni della Costituente tra politica e storia*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 123 e ss.

sede preferenziale e privilegiata di mediazione dei diversi interessi e dei molteplici soggetti, adatto al contesto istituzionale e perfettamente in coerenza con il testo costituzionale nonché in contrasto con la fase di espropriazione di cui lo stesso organo era stato vittima, soprattutto nelle prime legislature<sup>135</sup>. Un Parlamento rinnovato nel suo ruolo, da organo meramente ratificatore a organo prevalentemente decisionale.

La volontà inclusiva avrebbe avuto riflesso su due ordini di elementi: innanzitutto sulle modalità di approvazione dei nuovi testi regolamentari, prevedendo un'ampia partecipazione al dibattito e un particolare regime di pubblicità dei lavori affinché fossero approvate con un largo consenso che andasse oltre la maggioranza governativa, ma mantenendo comunque la titolarità

---

<sup>135</sup> Con centralità del Parlamento nell'ambito della forma di governo parlamentare, si fa riferimento a quel modello in cui il Parlamento si colloca al centro del sistema istituzionale per due ragioni essenziali: da un lato perché l'organo esprime direttamente la volontà del popolo, dall'altro perché allo stesso è attribuita una compartecipazione all'espressione dell'indirizzo politico generale dello Stato. Per alcuni Autori, tale compartecipazione è attribuibile anche alle minoranze parlamentari, oltre che all'Esecutivo che ha un ruolo primario nella sua attuazione, giacché proprio la minoranza svolgerebbe una funzione di controllo e contestualmente avrebbe la possibilità di presentare al corpo elettorale una valida alternativa. Si v. Lucarelli A., *Modelli liberali alla Costituente nel pensiero di Vittorio Emanuele Orlando: la conciliabilità del Rechtsstaat e governo parlamentare*, in *Diritto e cultura*, 1997, pp. 505 e ss. L'A., nell'espone siffatta ipotesi, richiama altresì la posizione favorevole di Miceli V., *Il concetto giuridico moderno di rappresentanza politica*, Perugia, 1982 nonché quella contraria di Mortati C., *Commento all'art.1 della Costituzione* in Branca G., Pizzorusso A., *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, pp. 36 e ss. Per la tesi sulla centralità parlamentare e le sue negative ripercussioni sulla forma di governo che avrebbero curvato verso l'assemblearismo (e che si sofferma altresì le ragioni del declino del modello) si veda Cheli E., *La centralità parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, pp. 343 e ss. e Tosi S., *Regime parlamentare e regime assembleare (per un ammodernamento di antichi moduli definitivi)*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969. Si veda anche Martines T., *Centralità del Parlamento e regole parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e al sistema delle autonomie*. Per una ricostruzione sulle riforme regolamentari del 1971, si v. invece Tosi S., *Sistema politico-costituzionale e regolamento parlamentare: l'esperienza dal '71 alla VII legislatura*, in *Il Parlamento nella costituzione e nella realtà, Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 5 e ss. Si veda anche Chimenti C., *Gli organi costituzionali nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 1989; Di Ciolo V., Ciaurro L., op. ult. cit.; nonché Lanchester F. (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Milano, Giuffrè, 2013; Manzella A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1993 e id., Manzella A., *L'esperienza parlamentare repubblicana*, in Modugno F., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, vol.1, XXX Anniversario della Costituzione (27 Dicembre 1947- 27 Dicembre 1977), Giuffrè, Milano, 1977, p. 269-320; Pisaneschi A., *In materia di regolamenti e parlamentari e forma di governo*, in *Studi Senesi*, 1985, pp. 462-509. Si rileva come "(...) nei Regolamenti parlamentari del 1971 confluirono le attese e le speranze, talvolta eccessive, di una completa integrazione e attuazione del dettato costituzionale soprattutto attraverso il potenziamento dell'attività e dei poteri del Parlamento, che doveva divenire il luogo istituzionale primario per l'elaborazione e l'attuazione dell'indirizzo politico statale con l'apporto e sotto il controllo di tutte le forze politiche". Curreri, op. ult. cit p. 267

esclusiva dell'iniziativa<sup>136</sup>; e in secondo luogo anche sugli elementi di novità introdotti dalle nuove disposizioni<sup>137</sup>.

Per quanto riguarda nello specifico l'organo oggetto dell'approfondimento di questo capitolo, sono da rilevarsi modifiche logico-topografiche e logico-sistematiche. Non solo si è registrato uno slittamento, tant'è nel Regolamento della Camera ci troviamo dinnanzi all'articolo 16<sup>138</sup> (non più il 14)<sup>139</sup>, mentre al Senato agli artt. 17, 18 e 167<sup>140</sup>, ma altresì una serie di dimenticanze

---

<sup>136</sup> Il progetto di riforma alla Camera è stato elaborato dalla Giunta, che ha accettato tutte le proposte e gli emendamenti presentati, che sono stati comunque esaminati e relazionati in Aula. Dal momento che il numero degli emendamenti è stato particolarmente rilevante, il Presidente ha deciso di nominare un comitato ristretto. Per un approfondimento, cfr. Curreri S., op. ult. cit, pp. 283 e ss. e Cerreto R., L'adozione e la modifica dei regolamenti parlamentari, in Dickmann R. e Staiano S. (a cura di), Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia, Milano, Giuffrè editore 2008.

<sup>137</sup> Le novità introdotte si possono così sommariamente riassumere: affidamento della programmazione lavori alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi; potenziamento dell'attività delle Commissioni; introduzione delle indagini conoscitive; possibilità di presentazione di risoluzione in commissioni; possibilità di richiedere al Governo di riferire per iscritto sull'attuazione di mozioni, ordini del giorno, esecuzione di leggi; snellimento del procedimento legislativo; razionalizzazione degli interventi; programmazione scadenzata per evitare che le sedute d'Aula e quelle in Commissione potessero accavallarsi; introduzione di norme per l'esame abbreviato dei progetti decaduti a fine legislatura; introduzione di norme per la pubblicità dei lavori; innalzamento del quorum per l'elezione del Presidente di Assemblea; disciplina della questione di fiducia alla Camera; monitoraggio delle sentenze della Corte costituzionale; Si v. Di Ciolo V., Ciaurro L., op. ult. cit., p. 83-84

<sup>138</sup> Il testo dell'art. 16 RC nel 1971 così recitava "1. La Giunta per il Regolamento della Camera è composta di dieci deputati nominati dal Presidente, non appena costituiti i Gruppi parlamentari. Essa è presieduta dallo stesso Presidente della Camera, il quale, udito il parere della stessa Giunta, può integrarne la composizione ai fini di una più adeguata rappresentatività tenendo presenti, per quanto possibile, criteri di proporzionalità tra i vari Gruppi".

2. Alla Giunta sono deferiti lo studio delle proposte relative al Regolamento, i pareri sulle questioni di interpretazione del Regolamento medesimo nonché la soluzione dei conflitti di competenza tra le Commissioni nei casi previsti nel quarto comma dell'articolo 72 e nel quarto comma dell'articolo 93.

3. La Giunta propone all'Assemblea le modificazioni e le aggiunte al Regolamento che la esperienza dimostri necessarie.

4. Tali modificazioni od aggiunte sono adottate a maggioranza assoluta dei componenti la Camera. La domanda di votazione nominale o per scrutinio segreto deve essere presentata prima dell'inizio della discussione da un presidente di Gruppo o da dieci deputati.

5. Le disposizioni modificative e aggiuntive al Regolamento sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica."

<sup>139</sup> Con la riforma del Regolamento del 1966, si era già verificato uno spostamento, giacché è possibile rinvenire la trattazione della Giunta nell'art. 15.

<sup>140</sup> Art. 17. Nomina dei componenti della Giunta per il Regolamento, della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari e della Commissione per la biblioteca. "Il Presidente, non appena costituiti i Gruppi parlamentari, nomina i componenti della Giunta per il Regolamento, della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari e della Commissione per la biblioteca, dandone comunicazione al Senato."

Art. 18. Giunta per il Regolamento "1. La Giunta per il Regolamento è composta di dieci Senatori ed è presieduta dallo stesso Presidente del Senato. 2. Il Presidente, apprezzate le circostanze e udito il parere della Giunta, può integrare con non più di quattro membri la composizione della Giunta stessa al fine di assicurarne una più adeguata rappresentatività. 3. Spetta alla Giunta l'iniziativa o l'esame di ogni proposta di modificazione del Regolamento e il parere su questioni di interpretazione del Regolamento a essa sottoposte dal Presidente del Senato."

Art. 167 Approvazione del Regolamento e delle sue modificazioni "1. Il Senato adotta il suo regolamento a maggioranza assoluta dei componenti. 2. Ciascun senatore può presentare proposte di modifica al

trasformati in vuoti procedurali, nonostante la loro forza codificatrice, che hanno posto fine all'incerto regime delle prassi precedenti.

A livello di composizione non sono state apportate modifiche, in totale continuità con le previsioni precedenti. Pertanto sia la Camera sia il Senato hanno deciso di proseguire nell'affidamento di un ruolo preminente alla materia di revisione regolamentare alla Giunta, composta sempre da 10 membri e presieduta dal Presidente di Assemblea.

Una differenza importante però si è registrata nelle funzioni: se al Senato, la Giunta avrebbe avuto competenza consultiva nella predetta materia; alla Camera si è deciso di ampliarle, affidando all'organo collegiale il compito di dirimere eventuali conflitti tra Commissioni permanenti (di cui al Senato invece era investito il Presidente d'Assemblea).

Nella sua funzione principe, inoltre, Camera e Senato hanno adottato disposizioni differenti, giacché alla Camera è stato conferito il potere di studiare le proposte e quello di proporre al *Plenum* le modificazioni e le aggiunte al Regolamento necessarie; al Senato invece sarebbe spettata "L'iniziativa e l'esame di ogni proposta di modificazione del Regolamento". Le differenti formulazioni testuali testimoniano le diverse concezioni e le relative attribuzioni che i due rami del Legislativo hanno deciso di affidare ai rispettivi organi, perché alla Camera sarebbe stato di competenza della Giunta l'esame delle proposte presentate dai singoli membri dell'Assemblea e proporre le revisioni; al Senato, l'organo collegiale avrebbe esaminato le proposte e riferito all'Aula.

Nonostante le previsioni regolamentari, in via di prassi, entrambe hanno sempre fatto valere la loro titolarità esclusiva in materia di revisione regolamentare. L'interpretazione è stata poi assolutizzata dalla Camera nel 1981, allorché si è assunta la titolarità di un potere particolare andando oltre l'interpretazione letterale dell'articolo 16 RC e introducendo la possibilità di riassumere gli emendamenti presentati in principi emendativi.<sup>141</sup>

---

Regolamento del Senato, che sono stampate e inviate per l'esame alla giunta per il regolamento. 3. La giunta riferisce all'assemblea con relazione scritta, stampata e distribuita almeno cinque giorni prima dell'inizio della discussione. 4. In assemblea non sono ammessi emendamenti alle proposte in discussione che non siano stati presentati almeno 48 ore prima dell'inizio della discussione stessa e sottoposti all'esame della giunta. È tuttavia in facoltà del Presidente ammettere la presentazione, nel corso della discussione, di nuovi emendamenti che si trovino in correlazione con modifiche precedentemente approvate. 5. Le modificazioni al regolamento sono adottate a maggioranza assoluta dei componenti del Senato. 6. Quando le modificazioni siano costituite da un complesso normativo organico composto di più disposizioni fra loro collegate, è richiesta la maggioranza assoluta soltanto per l'approvazione finale del complesso; tuttavia otto senatori possono chiedere che singole norme siano stralciate per essere votate separatamente; in tal caso per l'approvazione di ciascuna parte stralciata è richiesta la maggioranza assoluta. 7. Il Regolamento e le relative modificazioni sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana".

<sup>141</sup> Nonostante la differenza introdotta con il procedimento di formazione delle leggi, la tecnica di riassumere gli emendamenti in "principi emendativi" è uno strumento tipico cui fanno ricorso le Commissioni

Un'ulteriore differenza di non trascurabile rilievo è stata quella di integrare la Giunta nella sua composizione, nell'ottica di assicurare il più possibile il principio di rappresentatività. Da un lato però al Senato è stato introdotto un limite, secondo il quale non sarebbe stato possibile nominare più di quattro senatori in eccedenza; dall'altro invece, alla Camera non è stato previsto alcun limite tassativo, perché nell'assicurare il predetto principio di rappresentatività non si sarebbe dovuto inficiare il principio di proporzionalità tra i gruppi presenti in quel momento in Assemblea. Una interpretazione di questo tipo riflette pienamente il contesto e il criterio che ha ispirato le riforme del 1971.

Oggi, secondo quanto previsto dai Regolamenti, le Giunte per il Regolamento sono organi permanenti, che durano in carica tutta la Legislatura e sono composte da dieci membri. Il loro essere permanenti dipende sostanzialmente dalla scelta di non sottoporre a un cambio di composizione una volta trascorso un determinato periodo temporale, come nel caso delle Commissioni permanenti che, una volta trascorso il biennio, sono soggette a rinnovo.<sup>142</sup>

Qualora le contingenze politico-rappresentative lo richiedano, è possibile che l'organo collegiale permanente *ivi* trattato sia integrato a livello compositivo, su decisione del Presidente e previo parere dell'organo stesso.<sup>143</sup> La decisione di integrare è deficitaria del carattere della

---

parlamentari, in particolar modo quando è previsto sugli emendamenti il parere di altre Commissioni (*in primis* della I Affari Costituzionali, V Bilancio e X Lavoro). Col tempo, a tale procedura vi si è fatto ricorso in particolar modo per cercare di limitare i rallentamenti procedurali derivanti da un uso abnorme degli emendamenti come tecnica dilatoria rientrando nell'ostruzionismo. Il "canguro" non è altro che *artificio procedurale* attraverso cui sono posti in votazione per parti separate una parte di un emendamento che presenta tratti in comune ad altri emendamenti e che consente, in caso di rigetto del primo posto in votazione, la riezione di tutti gli altri. In proposito si v. Barbon A., Alcune prassi di economia procedimentale nell'esame degli emendamenti in commissione : votazione "in linea di principio" in sede legislativa e poteri discrezionali del Presidente nella sede referente, in AA.VV., Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati, Roma , Camera dei Deputati, 1987, pp. 67-85 e Traversa S., La votazione in linea di principio degli emendamenti nel procedimento per commissione deliberante, in Giurisprudenza costituzionale, n. 10, 1984, pp. 2298-2325. Per una spiegazione sulla cd. "tecnica del canguro", si v. Ciaurro L., L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?, in Rivista AIC, marzo 2015.

<sup>142</sup> Per un approfondimento sulle Commissioni permanenti, si v. Fasone C., Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo, Padova, Cedam, 2012.

<sup>143</sup> Le prime due modifiche apportate alla composizione del collegio istituito presso la Camera e il Senato possono essere fatte risalire al 1964. Il primo è stato il Senato, con una modifica apportata nel 1964, cui è seguita l'integrazione operata dalla Giunta della Camera che ha deciso, nella seduta del 7 agosto, di estendere la propria composizione "con non più di due membri". La ragione di tale novità è ascrivibile al bilanciamento tra il principio della proporzionalità e quello della rappresentatività dei gruppi parlamentari, derivante dal contesto politico allora in fermento e che ha comportato la nascita di nuovi gruppi. Cfr. Camera dei Deputati Ufficio del Regolamento, La composizione della Giunta per il regolamento: (1945-1992), Roma, Camera dei deputati, 1993. Da un'analisi effettuata sui resoconti, risulta che le integrazioni numeriche del collegio della Camera hanno interessato la IV Legislatura: il 16 maggio 1963 sono stati nominati i 10 membri, cui si sono aggiunti il 30 settembre 1964 gli onn. La Malfa (Misto) e Luzzatto (Psiup). Nella V Legislatura, i membri della Giunta sono stati nominati il 5 giugno 1968, integrati due settimane dopo (19 giugno 1968) con la nomina di Covelli (Pdium) e Tozzi Condivi (Dc). Un'altra integrazione è avvenuta nella VIII legislatura, quando la Presidente Iotti ha nominato i 10 membri il 5 luglio 1979, per poi nominare i deputati Andò (Psi), Armella



doverosità, bensì sono scelte del tutto volontaristiche – al contrario di quanto è previsto per le Commissioni permanenti, per cui è obbligatoria l'integrazione – e si determinano in virtù di una maggiore rappresentatività delle forze politiche presenti all'interno dell'Assemblea e, dunque, dell'organo, una volta che sul punto abbia espresso il proprio parere.<sup>144</sup>

Il precario equilibrio tra esigenze di rappresentatività ed esigenze di proporzionalità deve sostenere il banco di prova di un *balancing test*, che ovviamente differisce da Legislatura a Legislatura. A titolo meramente esemplificativo, si richiamano taluni periodi, ove il Presidente di Assemblea nell'individuare le personalità che avrebbero composto la Giunta, ha nominato come membri alcuni Presidenti dei gruppi parlamentari.<sup>145</sup>

---

(Dc) e Bozzi (Pli) il 20 novembre dello stesso anno. La ragione di tale estensione, che rappresenta quella più consistente (estesa fino a ricomprendere 19 membri) ha trovato giustificazione nella volontà di attribuire “un seggio a ciascuno dei gruppi parlamentari attualmente non rappresentati (Radicali, Misto, Repubblicano, liberale e Pdup)” nonché “due seggi al gruppo democristiano e un altro seggio ciascuno ai gruppi comunista e socialista” per evitare effetti negativi derivanti da uno squilibrio nella rappresentanza delle forze politiche (Cfr. seduta del 14 novembre 1979). La stessa Iotti ha integrato la Giunta della X Legislatura, nominando direttamente il collegio con 11 membri, anziché 10, il 16 luglio 1987, senza poi procedere a un'ulteriore e successiva integrazione del collegio nel 1988, giacché il medesimo aveva espresso parere contrario. Anche il Presidente Scalfaro, nella XI legislatura, ha nominato un collegio di 11 membri il 6 maggio 1992. Nella prima riunione dell'organo nella XII Legislatura, il Presidente Pivetti, previo assenso del collegio, ha integrato lo stesso chiamando a farne parte il rappresentante del gruppo del Centro cristiano democratico (Mastella) e un rappresentante del gruppo misto (Pericu). Se nella XIII Legislatura, alcuni componenti sono stati sostituiti pertanto il numero totale risultante è stato pari a 14, nella XIV e nella XV Legislatura appurato che nella prima il gruppo della lega nord Padania non fosse rappresentato, mentre nella seconda Lega nord e Italia dei valori i rispettivi Presidenti (dapprima Casini e poi Bertinotti) hanno proceduto alle integrazioni (C'è nella XIV e Gibelli e Costantini), deputato appartenenti ai gruppi non rappresentati.

Al Senato, dati i resoconti estremamente sommersi della XIII Legislatura, pur potendo verificare che l'organo sia stato integrato, non è possibile capire, se non con un lavoro di approfondimento particolarmente complesso, chi sia stato chiamato a farvi parte. Nella XIV e nella XV Legislature non si è avviato un procedimento di integrazione, ma le uniche modifiche hanno riguardato due sostituzioni. Nella XVI Legislatura, l'integrazione della Giunta è intercorsa nella seconda riunione (nella prima l'organo ha dovuto affrontare una questione circa un possibile conflitto di attribuzioni da presentare alla Corte costituzionale, avverso a una sentenza della Corte di Cassazione circa una menomazione della sfera di poteri attribuiti agli organi del potere legislativo), in ragione della quale sono entrati a far parte integrante della Giunta i senatori Belisario (Gruppo Italia dei Valori), D'Alia (Gruppo UDC-SVP-Autonomie), Pistorio, (Gruppo Misto) e Tancredi (Gruppo Il Popolo della Libertà). Si cfr. i Resoconti stenografici e si rinvia altresì *infra* nota 174.

<sup>144</sup> La formula prevista nel primo comma dell'art. 16 del Regolamento della Camera, che sancisce che il principio di rappresentatività debba essere assicurato “tenendo presenti, per quanto possibile, criteri di proporzionalità tra i vari Gruppi” è il frutto di un acceso dibattito avvenuto a ridosso dell'approvazione del nuovo Regolamento del 1971. Inizialmente, la possibilità di integrare il collegio senza predeterminarne il numero, stante la volontà di assicurare il più possibile la rappresentatività dei gruppi, avrebbe potuto inficiare il principio di proporzionalità. Pertanto, a seguito della presentazione di un emendamento, da parte dell'On. Lucifredi, si è optato per l'attuale e immutata formula. Si v. Resoconto stenografico della seduta di martedì 21 luglio 1970.

<sup>145</sup> Benché non esista alcuna norma che preveda un regime di incompatibilità tra l'essere parte della Giunta e ricoprire contestualmente il ruolo di Presidente di gruppo, da un controllo effettuato sui siti internet di Camera e Senato, è doveroso sottolineare come risulti che in alcune legislature, partendo dal 1996, diversi siano stati coloro che abbiano ricoperto le predette cariche. Nella XIII legislatura alla Camera su 15 membri 3 erano Presidente, mentre al Senato 4 membri su 13 totali; nella XIV legislatura alla Camera 4 membri su 12 totali, mentre al Senato 2 su 12; nella XV 2 su 13 alla Camera, mentre al Senato solo un membro. Si è

Nel caso in cui la Giunta si esprima positivamente sull'estensione della propria composizione, si deve tener conto, nei limiti del possibile, del principio di proporzionalità tra i Gruppi che animano l'Assemblea. Si comprende dunque come non esista un obbligo al rispetto del principio di tassatività per questo criterio, tanto che le integrazioni avvenute nel corso del tempo hanno visto l'esclusione tanto del Gruppo misto quanto dei Gruppi costituiti in deroga, a maggior ragione se questi ultimi si sono costituiti dopo la Giunta.<sup>146</sup>

Il Senato ha però introdotto un limite numerico, in ragione del quale non è possibile integrare la composizione con un numero superiore a quattro Senatori rispetto alla composizione ordinaria.<sup>147</sup>

Le giunte sono uno degli organi cui non è prevista, per prassi consolidata, la partecipazione dei rappresentanti del Governo. La motivazione di questa astensione dai lavori è ascrivibile alla materia, dal momento che tali organi si occupano di fattispecie che rientrano negli *interna*

---

registrata un'inversione di tendenza alla Camera nelle legislature XVI, XVII e XVIII giacché nessun membro della Giunta ha svolto contemporaneamente il ruolo di Presidente di gruppo; mentre al Senato nelle legislature XVI e XVII era ancora invalsa questa prassi, dal momento che rispettivamente 4 e 3 membri rivestivano entrambi i ruoli. Nella XVIII legislatura invece il Presidente del Senato ha nominato membro della Giunta solamente un Senatore, già Presidente di gruppo.

A tal proposito è utile richiamare, seppur risalente, un acceso dibattito che ha avuto luogo nel 1964. L'allora deputato Lussu, membro della Giunta ed esponente del (Psiup), per cui "la Giunta non è la riunione dei Presidenti di Gruppo. Non è un collegio politico. Nel senso che non è puramente e semplicemente, espressione politica dei partiti rappresentati nei Gruppi parlamentari, ma è un fatto assolutamente diverso. Un istituto a sé stante, non opposto ai Gruppi ma autonoma da essi, che i Gruppi possono influenzare ma non determinare". Secondo lo stesso, inoltre, "I Gruppi non sono chiamati, essi, a designare i loro rappresentanti ufficiali nella Giunta per il Regolamento ma è il Presidente che li sceglie, e li sceglie anche fuori dai Gruppi parlamentari dei partiti politici (...) In tal modo entrano nella Giunta elementi di obiettività moderatrice e di democratica opportunità politica, in cui il partito c'entra e non c'entra". Lussu era particolarmente contrario a una partecipazione diretta di Presidenti di Gruppo e Gruppi, avendo il timore che il loro coinvolgimento potesse snaturare l'organo "(...) se la Giunta perdesse questo suo carattere, perderebbe la natura originaria con cui è sorta e si è affermata nel costume parlamentare (...) potrebbe essere egregiamente essere sostituita dalla riunione dei Presidenti di Gruppo o addirittura potrebbe essere soppressa". Cfr. Resoconto stenografico delle sedute del 5 febbraio e 5 marzo 1964, nonché Curreri, op. ult. cit., nota 71, pp. 235 e 236.

<sup>146</sup> Si ricorda, a titolo meramente esemplificativo, quanto accaduto nella riunione della Giunta del Regolamento della Camera nel maggio 2008. Il Presidente Fini, in ragione delle contingenze, non è riuscito ad assicurare la rappresentanza di tutti i gruppi, da cui è rimasto escluso il Gruppo misto. Lo stesso ha sottoposto la questione al parere della Giunta e, nel ricordare tale parere come obbligatorio ma non vincolante, ha nominato il deputato Antonio Milo, iscritto al Gruppo misto. Cfr. Resoconto XVI Legislatura, 21 maggio 2008, pp. 2-3.

<sup>147</sup> Per esempio, sulla base di esigenze connesse all'esame istruttorio di documenti di riforma regolamentare, nel 2003 è stata prevista l'aggregazione della Giunta del Senato di altri rappresentanti dei Gruppi parlamentari. Il Presidente del Senato Pera ha indicato pertanto i senatori Andreotti, Boco, Boldi, D'Amico, Dentamaro, Malan, Tonini e Valditara come componenti aggregati. A seguito di questa integrazione, si è deciso di organizzare e suddividere i lavori della Giunta in tre comitati, ciascuno composto da sei membri, di cui tre della maggioranza e tre dell'opposizione. Approfondimento spettante al primo comitato sarebbe stato quello di prevedere e introdurre lo Statuto del Governo in Parlamento, il secondo si sarebbe occupato dello statuto dell'opposizione, mentre il terzo di altre questioni, quali la revisione del numero e della competenza delle Commissioni permanenti, nonché la modifica dei presupposti per la costituzione dei Gruppi parlamentari. Cfr. il Resoconto del 2 luglio 2003.

*corporis*, benché taluni abbiano ipotizzato che si possa derogare in alcuni casi, anche tenendo conto della previsione contenuta nell'ultimo comma dell'art. 64 Cost. Secondo la disposizione costituzionale non solo i membri del Governo hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute, ma hanno diritto di essere auditi se lo richiedono. Pertanto, qualsiasi previsione che limiti la partecipazione dell'Esecutivo o finanche si rifiuti di ottemperare alla richiesta di partecipazione ai lavori costituirebbe una violazione del disposto costituzionale. Si comprende dunque come non esista alcuna limitazione, che tra l'altro non sarebbe nemmeno legittima, ma troverebbe giustificazione un coinvolgimento del Governo soprattutto nel caso in cui dovessero essere presentate proposte di modifica che interessano direttamente l'Esecutivo.<sup>148</sup>

Un'ulteriore novità è quella che si è registrata nel corso della XVII legislatura, dal momento che sono stati ammessi, per la prima volta, i cd. "osservatori".<sup>149</sup> Nello specifico, durante la seduta del 13 maggio 2014, sulla base dei rilievi evidenziati da un Senatore, si è integrata la Giunta con una nuova tipologia di membro, il cd. "osservatore", giacché esaurita la possibilità di estendere il collegio con la nomina di ulteriori 4 membri, così come previsto dal Regolamento. La natura di quest'organo si comprende in ragione delle funzioni a esso spettanti e, quindi, in considerazione del suo ruolo nell'iniziativa, nello studio e nell'esame di tutte le proposte di

---

<sup>148</sup> A tal proposito, si v. la posizione del Presidente Pera del 2 luglio 2003, riportato in Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, op. ult. cit. Proprio perché nel 2003 le proposte di modifica regolamentare avrebbero interessato direttamente il Governo e la sua posizione all'interno del Parlamento, il Presidente Pera e alcuni componenti hanno avanzato l'ipotesi di coinvolgere esponenti dell'Esecutivo. In realtà, l'ipotesi di coinvolgere l'Esecutivo risale al 1877, allorché la seduta del 29 gennaio è stata sospesa affinché lo stesso fosse messo in grado di avanzare delle proposte in merito. Nella seduta successiva, del 22 febbraio 1877, il Governo ha annunciato che il suo intervento avrebbe avuto una portata assai limitata ed esclusivamente orientata alla difesa "contro quelle proposte che ferissero per avventura le disposizioni dello Statuto". Cfr. Mancini M., Galeotti U., *Norme e usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1887, cit. p. 106.

In realtà, pur considerando le differenze che hanno interessato la forma di Stato, nel periodo statutario era invalsa la prassi di coinvolgere attivamente il Governo nel corso delle sedute di fine secolo degli organi preposti allo studio e all'approfondimento delle modifiche. In particolare, l'Esecutivo poteva chiedere o invitare le Commissioni a rivedere quelle proposte che giudicava eccessivamente orientate a suo svantaggio. Cfr. Curreri, op. ult. cit. p. 108. L'A. giustifica la mancata partecipazione del Governo "in ossequio non a un divieto normativamente imposto ma più in generale principio di rispetto dell'autonomia costituzionale delle camere". Cit. p. 477.

<sup>149</sup> Si riporta quanto accaduto, ricordando che in una riunione precedente, a seguito della formazione di un nuovo gruppo – Nuovo centro destra –, è stato raggiunto il numero massimo di membri con la nomina di Torrisi. "Il Presidente informa che, in data odierna, il senatore Lucio Romano ha chiesto di aggregare alla Giunta per il Regolamento un esponente del Gruppo parlamentare Per L'Italia, finora non rappresentato. A norma del Regolamento, non è possibile un'integrazione della composizione della Giunta. Tuttavia, sulla scorta del precedente consolidatosi al termine della XVI Legislatura, può senz'altro consentirsi che il Gruppo parlamentare Per L'Italia possa essere rappresentato da un proprio "osservatore", e avverte che per l'odierna seduta il Gruppo ha indicato il senatore Di Biagio". Cfr. Resoconto Sommario, 13° seduta, 13 maggio, 2014 nonché quello della 12° seduta del 14 marzo 2014.

modifica regolamentare che sono presentate dal Presidente di Assemblea, rispetto al quale ha un ruolo però meramente preparatorio, nonché consultivo.

Al suo interno infatti sono analizzate tutte novità che si registrano a seguito dell'esperienza e dell'evoluzione normativa parlamentare, seppur con alcune differenze tra il procedimento previsto alla Camera e quello invece seguito al Senato, per certi aspetti assimilabile al procedimento legislativo.

Difatti, il numero delle riunioni è davvero esiguo rispetto a tutte le questioni di cui è investito il Presidente di Assemblea, giacché la Giunta per il Regolamento è convocata solo su indicazione del predetto organo monocratico.

Appare dunque evidente come le Giunte non partecipino alle canoniche funzioni del Parlamento (legislativa, di indirizzo e controllo)<sup>150</sup>, bensì la loro attività si concentra sui Regolamenti di ciascuna Camera. Tra l'altro, i pareri delle Giunte riguardano esclusivamente i Regolamenti parlamentari "maggiori", dal momento che è stato escluso un loro coinvolgimento nell'attività di interpretazione delle fonti minori.<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> È doveroso ricordare che fino al 2003 solo al Senato un ruolo attivo lo ha avuto la Giunta per gli affari delle Comunità europee. La *ratio* sottostante alla individuazione di tale organo come "Giunta" e non come "Commissione" è da rinvenirsi non solo nelle sue funzioni *orizzontali*, ma anche in ragione della composizione, giacché il numero dei membri era stato fissato a 22 e doveva riflettere il principio proporzionalistico delle Commissioni permanenti. La stessa aveva compiti propositivi e consultivi per quanto riguarda il procedimento legislativo in materia di applicazione degli accordi delle Comunità europee, nonché di approfondimento dei problemi di ordine comunitario. A partire dall'8 ottobre 2003 la Giunta Affari Comunità europee del Senato è divenuta 14a Commissione permanente. Si v. Ciaurro G.F., Pacelli M., Tanda A.P., *Le Camere del Parlamento: strutture, funzioni, apparati, regolamenti*, Roma, Editore Colombo, 1988, p. 39.

<sup>151</sup> Come ricordato si veda in particolare la seduta del 15 marzo 2005 della Commissione di Vigilanza Rai in Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, nota 69, p. 317. Il *corpus* normativo delle norme di diritto parlamentare scritto consta, oltre ai regolamenti parlamentari *maiores* (fonti dell'ordinamento generale), di ulteriori tipologie di fonti. All'interno del Parlamento italiano vi sono altri regolamenti che disciplinano le attività e il funzionamento di organi interni alle Assemblee ovvero peculiarità del diritto parlamentare. Gli altri regolamenti si distinguono in due tipologie essenziali: da un lato i regolamenti "speciali" della Camera o del Senato, che non solo sono previsti nel regolamento maggiore e approvati con gli stessi accorgimenti procedurali, e tra cui rientrano i regolamenti delle Giunte e il regolamento per i procedimenti d'accusa contro il Presidente. I secondi invece sono i cd. "regolamenti minori", a loro volta da distinguersi tra quelli prettamente amministrativi e quelli "secondari", tra cui rientrano i regolamenti approvati dall'Ufficio di presidenza della Camera, come i regolamenti della Biblioteche e dell'Archivio storico (artt. 12, co. 2 RC e 12 e 20 RS) ovvero per l'amministrazione del personale e degli uffici (artt. 12 co. 3 RC e 12, co. 1 e 166, co. RS). Per un approfondimento, si v. D'Andrea A., *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004; Curreri S., *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, 1995; Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, op. ult. cit.; Floridia G., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986; Gianniti L. Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, op. ult. cit., pp. 50 e ss. Sullo status dei rapporti e sulla compatibilità tra Regolamenti parlamentari e altri regolamenti delle Assemblee, si v. Ruggeri A., *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, Giuffrè editore, 2004, pp. 159 e ss.

In linea generale, l'attività delle Giunte è di particolare rilevanza a livello tecnico-giuridico, nonché di alta valenza politica, non solo in ragione dell'attività consultiva che esse svolgono in merito all'interpretazione del Regolamento, funzione che spetta innanzitutto al Presidente di Assemblea; ma altresì in considerazione della scarsa pubblicità che viene data ai resoconti sommari delle loro riunioni, che rappresentano più che una traduzione fedele dei contenuti, un generico elenco dei temi trattati.<sup>152</sup>

Col tempo, tale oblio è venuto progressivamente meno, ma fino a un recente passato non venivano pubblicati i resoconti delle riunioni, bensì le Camere davano notizia esclusivamente della convocazione e dell'avvenuta riunione. Pertanto, solo di recente e solo in parte si è riusciti ad avere una parziale consapevolezza del processo decisionale interno, ovviamente del tutto incompleto.

---

<sup>152</sup> “Vorremmo sapere quando la Camera deciderà di pubblicare i precedenti in un quadro complessivo, organico e leggibile non solo dagli addetti ai lavori agli *arcana imperii*, per ci poi il povero deputato rimane disarmato quando qualche alto funzionario dà l'imbeccata che c'è un certo precedente. Vorremo conoscerli anche noi, vorremmo studiarli e denunciare magari l'esistenza di precedenti non voglio dire lottizzati, ma sottoposti alle stagioni, al variare delle stagioni e dei tempi. Vorremmo soprattutto conoscerli prima e non dopo”, Resoconto stenografico della seduta del 23 luglio 1987, pp. 507. Nella maggior parte dei casi, la Giunta, convocata dal Presidente, si riunisce nella biblioteca di quest'ultimo ed affronta i temi espressamente indicati nell'ordine del giorno e, alle volte, temi cd. ‘fuori sacco’. L'attività di resocontazione delle riunioni differisce dall'uso: i resoconti dettagliati rimangono all'interno dell'Ufficio per il Regolamento e a disposizione del Presidente, dei membri e dei funzionari dell'apparato amministrativo servente addetti; mentre quelli più sommari e stringati saranno oggetto di pubblicazione del Bollettino delle Giunte e delle Commissioni permanenti. Cfr. De Girolamo A., L'attività di resocontazione delle sedute dell'Ufficio di Presidenza, della Conferenza dei presidenti di gruppo, della Giunta per il Regolamento e della Conferenza dei presidenti di commissione della Camera dei deputati, in AA.VV., Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati, Roma, Camera dei deputati, 2010, pp. 267-290.

Sebbene il secondo comma dell'art. 64 Cost. disponga che le sedute della Camera e del Senato debbano essere necessariamente pubbliche – fatta eccezione per i casi seduta segreta –, e perciò il principio di pubblicità dei lavori parlamentari è assicurato mediante diversi strumenti (accesso del pubblico in tribuna, pubblicazione dei resoconti sommari e stenografici; la trasmissione televisiva), le sedute delle Giunte, delle Commissioni parlamentari e del Comitato per la legislazione sono sottoposte a un regime più ristretto. In ossequio a quanto disposto dai rispettivi Regolamenti, per tali articolazioni non è ammesso il pubblico, non è previsto un resoconto integrale, né è prevista la diretta video. Fa eccezione però una tendenza affermata in via di prassi alla Camera che, previo assenso dei gruppi presenti in Commissione, si proceda alla trasmissione video pur a circuito chiuso. Si v. Gianniti L., Lupo N., Corso di diritto parlamentare, op. ult. cit., pp. 287-295. Sulle classificazioni Esposito C., Atti parlamentari, in Enciclopedia del diritto, IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 77 s. 31. Alcuni Autori, in merito ai resoconti sommari, hanno affermato che la loro valenza è da leggersi come esclusivamente *descrittiva*, ma non *certificativa*. V. Piccione D., Le ombre della dottrina del precedente conforme e i dualismi dell'odierno parlamentarismo, nel volume a cura di Lupo, p. 258. Più in generale sull'attività si v. De Girolamo A., L'attività di resocontazione delle sedute dell'Ufficio di Presidenza, della Conferenza dei presidenti di gruppo, della Giunta per il Regolamento e della Conferenza dei presidenti di commissione della Camera dei deputati, op. ult. cit. Per un focus sulle Commissioni si veda invece Ferrajoli C.F., La pubblicità dei lavori in commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare, in *Costituzionalismo.it*, n.2/2017, pp. 159-189; Rubechi M., La pubblicità dei lavori delle commissioni parlamentari, in *Osservatorio sulle fonti* n.3/2016, pp. 1-19.

I tentativi di portare le Giunte sui binari della neutralità in ragione della loro principale competenza sono andati vanificandosi col tempo, poiché le decisioni da queste assunte rispetto a fattispecie che concretamente si verificano sono inevitabilmente influenzate da logiche prettamente politiche. La ragione di ciò è facilmente comprensibile rispetto alla composizione, esclusivamente politica.

L'esame delle proposte di modifica da apportare al Regolamento si è evoluto nel corso del tempo. Nel periodo statutario infatti venivano adottati strumenti procedurali che oggi sono caduti in desuetudine e definitivamente abbandonati. Al tempo era possibile presentare una risoluzione ovvero una proposta di modifica corredata di una relazione introduttiva. La possibilità di presentare tali proposte poteva essere affidata altresì a commissioni particolari, appositamente istituite e investite.

Stante le differenze tra Camera e Senato, a livello procedimentale, la modifica dei Regolamenti parlamentari al giorno d'oggi si articola in due momenti essenziali: il primo all'interno dell'organo della Giunta, il secondo all'interno del *Plenum*, che deve approvare le innovazioni con la maggioranza costituzionalizzata prevista dall'art. 64. Se da un lato, per la Camera dei deputati è possibile parlare di una vera e propria titolarità esclusivo dell'iniziativa, al Senato questo monopolio è meno stringente, in ragione del fatto che i singoli senatori hanno la possibilità di presentare emendamenti sganciati dal testo base proposto dalla Giunta.

Il procedimento ha subito delle modifiche nel corso del tempo, quando nel 1990 la Camera dei deputati ha deciso di regolamentare talune prassi, giacché la fonte era praticamente silente e ciò ha causato dei veri e propri rallentamenti nello svolgimento delle attività cui l'organo è preposto.<sup>153</sup>

Pertanto, una volta che le Giunte, ognuna per la Camera di appartenenza, hanno formulato le proposte di modifica, il procedimento di revisione arriva al *Plenum*, che deve discuterne i contenuti e i profili. La discussione, che presenta alcuni elementi di dissonanza tra i due rami,

---

<sup>153</sup> Fino alle novità introdotte con la riforma del 1981 della Camera, per l'approvazione di novelle si faceva ricorso, in via interpretativa, alle procedure che disciplinano l'iter legislativo. Difatti, i deputati avevano la possibilità di presentare proposte emendative direttamente in Assemblea e chiedere che fossero poste in votazione. Tale prassi ha portato a una vera e propria degenerazione, il cui culmine si è raggiunto nel 1981, allorché sono stati presentati – in una logica ostruzionistica di matrice radicale – più di cinquantamila emendamenti. In ragione di questo accadimento, si è deciso di interpretare la disposizione regolamentare in una logica restrittiva, nel senso che la Giunta non solo aveva la facoltà di presentazione delle modifiche, ma altresì di elaborazione delle stesse e tenuto conto delle proposte di iniziativa dei singoli deputati. Cfr. Mazzoni Honorati M.L., *Lezioni di diritto parlamentare*, III ed., Torino, Giappichelli, 1997, pp. 129 e ss. Si v. anche Cerreto R., *L'adozione e la modifica dei regolamenti parlamentari*, in Dickmann R., Staiano S. (a cura di) *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 25-64 e Pappagallo C., *Sulla procedura di revisione del regolamento della Camera dei deputati*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1982, n. 56-57, pp. 57-62.

può portare alla presentazione di una proposta contenente principi e criteri direttivi per la riformulazione del testo della Giunta alla Camera dei deputati; mentre al Senato è possibile la presentazione di emendamenti testuali, che devono essere depositati almeno 48 ore prima dell'inizio della discussione in Assemblea, previa discussione in Giunta. Una volta che si è conclusa la fase di dibattimento, è possibile che le proposte di modifica siano illustrate e il tempo a disposizione per ciascuna non può però superare la decina di minuti, dopodiché sono poste in votazione previa dichiarazione di voto di un deputato per Gruppo per non più di cinque minuti ciascuno. Il Presidente concede la parola ai deputati che intendono esprimere un voto diverso rispetto a quello dichiarato dal proprio Gruppo, stabilendone le modalità e i limiti di tempo.

È altresì previsto che il Presidente conceda una deroga, affinché sia possibile la presentazione di emendamenti nuovi durante la discussione, purché siano collegati a novelle approvate in precedenza.

Secondo quanto disposto dall'art. 16, co. 3 *ter* (RC) nell'ipotesi in cui vengano respinte le proposte contenenti principi e criteri direttivi, il passo successivo è quello di votare direttamente la proposta della Giunta, previo svolgimento delle dichiarazioni di voto.

Nel momento in cui le predette proposte vengono approvate, la Giunta ha la facoltà di presentare un nuovo testo che recepisce i principi e i criteri direttivi approvati dall'Assemblea. È però possibile che un Presidente di Gruppo o venti deputati non siano d'accordo sulle modalità con cui sono state recepite le deliberazioni dell'Aula e, in virtù del principio di emendamento, possono presentare proposte che modificano totalmente il testo della Giunta.<sup>154</sup> Se non si raggiunge il quorum e dunque la proposta non viene approvata, si procede applicando il principio contrario rispetto a quello della votazione degli emendamenti nel procedimento legislativo, ossia anziché partire dall'emendamento più lontano dal testo, si fa ricorso all'ordine contrario, partendo dal testo che maggiormente è affine a quello presentato dalla Giunta. Ciò in totale dissonanza rispetto all'ordine di votazione seguito per procedimento di formazione dei testi legislativi.

Le previsioni del Senato in materia sono al contrario meno stringenti per quanto riguarda il quorum della maggioranza assoluta necessario a fini deliberativi. L'art. 167, co. 6 dispone che se l'ipotesi di innovazione regolamentare rappresenti un complesso normativo organico che prevede molteplici disposizioni fra loro collegate, sia necessaria la maggioranza assoluta

---

<sup>154</sup> Il potere di ammissibilità del Presidente di Assemblea, previsto dall'art.89 si applica anche nella fattispecie appena descritta.

esclusivamente per l'approvazione finale. Fermo restando ciò, otto Senatori possono richiedere che talune norme siano votate separatamente, ma il quorum per l'approvazione deve essere pari alla maggioranza assoluta.

Numerosi sono stati i profili di criticità evidenziati da taluni autori, nel merito del quorum della maggioranza assoluta in un sistema che ha adottato la formula elettorale tendenzialmente maggioritaria, sia perché ovviamente gli esiti delle deliberazioni cambiano, sia perché in un contesto maggioritario (che favorisce coalizioni grandi, nonché i vantaggi derivanti da un eccessivo premio di maggioranza che altera i risultati elettorali) siffatto quorum è facilmente raggiungibile. A ciò ne conseguirebbero gravi rischi derivanti dall'assunzione di decisioni deficitarie di una larga condivisione alla base, condizione necessaria e imprescindibile nel momento in cui si decide di intervenire, nell'alveo di un contesto particolarmente conflittuale tra le forze coinvolte, sul funzionamento delle Istituzioni.<sup>155</sup> Il discorso va ovviamente contestualizzato, in ragione dell'approvazione nell'ottobre 2017 del cd. Rosatellum-bis, una legge elettorale prevalentemente proporzionale (su cui *infra* cap. 4), che può sovvertire i risultati delle deliberazioni e non è scontato che i quorum previsti siano così facilmente raggiungibili.

Le funzioni della Giunta, in particolar modo per quanto riguarda la Camera dei deputati, non si esauriscono nell'attività di consulenza in materia regolamentare, ma ricomprendono anche funzioni di risoluzione delle controversie. È a tal ragione che è possibile parlare di polifunzionalità delle attività, perché, qualora dovessero insorgere delle contestazioni tra due o più commissioni permanenti, la Giunta della Camera può essere chiamata in causa come giudice se il Presidente decide di astenersi dal dirimere la questione medesima (art. 72, co. 4 RC). Lo stesso organo interviene, in caso di conflitto di competenza, a dirimere le questioni tra Commissioni nell'esercizio della funzione legislativa: difatti, se una Commissione riunita in sede legislativa decide di non adottare il parere fornito da un'altra Commissione coinvolta, e affermi anche la propria competenza primaria sul progetto di legge o, su una sua parte, si sottopone la questione al Presidente di Assemblea, il quale può coinvolgere la Giunta per il Regolamento (art. 93, co. 4 RC)

---

<sup>155</sup> “Servono infatti aree non-maggioritarie dove la forza della decisione -comunque importante trovi però un suo temperamento, e quindi una sua maggiore fondatezza, nella necessità di trovare l'accordo più ampio possibile su quelle che sono le c.d. “regole della casa”. Gianfrancesco E., Clementi F., L' adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare, in Bassanini F., Manzella A. (a cura di), Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 35-51.



Sempre nell'ottica di migliorare qualitativamente la legislazione, nel Regolamento della Camera è stata inserita una disposizione, in ragione della quale la Giunta possa essere chiamata a riunirsi in sede congiunta con il Comitato per la Legislazione.

### **2.1.1. Le novelle degli anni Ottanta**

Modifiche sostanziali alle procedure sancite dall'art. 16 RC sono stati introdotte tra il 1981<sup>156</sup> e il 1988, di cui in particolare le prime in un'ottica di attuazione dei principi che avevano ispirato i nuovi Regolamenti del 1971, seppur in un contesto politico-partitico che si stava modificando e che stava man mano abbandonando la logica consociativa, a vantaggio di una logica di contrapposizione tra maggioranza e opposizione (su cui *infra* cap. 3)<sup>157</sup>.

Fulcro del cambiamento nella dinamica dei rapporti è stato l'atteggiamento del Partito radicale, che è riuscito a costituirsi in un gruppo parlamentare a seguito della concessione da parte della Presidenza di derogare al quorum dei 20 membri per la costituzione del gruppo stesso. La portata derivante da tale autorizzazione, ha influenzato notevolmente dibattiti e procedure, dal momento che i radicali potevano contare su una serie di strumenti, applicati ed utilizzati con

---

<sup>156</sup> Sui profili e i contenuti della riforma del 1981 si veda Pisaneschi A., In materia di regolamenti e parlamentari e forma di governo, in Studi Senesi, 1985, pp. 482 e ss. Sulle vicende procedurali della modifica del 1981, si v. Stramacci L., Le procedure di modifica del regolamento della Camera dei Deputati, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n. 2, 1983, pp. 151-166 e Pappagallo C., Sulla procedura di revisione del regolamento della Camera dei deputati, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 1982, n. 56-57, pp. 57-62.

<sup>157</sup> Grazie a un forte consenso politico di base, nel periodo immediatamente successivo ai nuovi Regolamenti del 1971, in realtà si è derogato ad aspetti tecnicamente procedurali grazie al ricorso a taluni *escamotages*. Tra tutti, si ricorda che le modifiche apportate all'art. 143 RC in ragione della legge 14 del 1978 hanno destato non poche critiche in considerazione del quorum cui si è fatto ricorso per l'inserimento del quarto comma al predetto articolo. Difatti, non solo la norma è stata approvata senza che siano stati presentati emendamenti, ma tra l'altro con una deliberazione espressa con alzata di mano, senza che fosse accertata la presenza o meno del numero legale, né tantomeno della necessaria maggioranza assoluta, *quorum* costituzionalizzato dall'art. 64. In realtà, le circostanze appena descritte non sono state il frutto di scelte occasionali, quanto piuttosto una volontà politica. La deroga a quanto previsto dalla Costituzione è stata possibile e resa legittima dall'art. 16, co. 4, in ragione del quale è possibile che un Presidente di gruppo o dieci deputati possano chiedere il voto nominale ovvero lo scrutinio segreto per poter accertare la maggioranza assoluta. Inizialmente, quindi, le riforme immediatamente successive ai nuovi Regolamenti hanno visto l'applicazione delle procedure che sovrintendono e governano il corretto svolgimento dell'*iter legis* e, in particolare al Senato, gli emendamenti presentati per puntuali riforme regolamentari, sono stati ammessi alla deliberazione del *Plenum*, pur accompagnati da un parere della Giunta (l'occasione erano le modifiche del 1978 sulle nomine governative e la partecipazione di un membro del Governo alle riunioni delle Conferenze dei capi gruppo).

Similmente a quanto accaduto alla Camera, anche al Senato ci si è allontanati dagli aspetti procedurali regolamentati per l'introduzione dell'art. 139 bis per i pareri delle Commissioni sugli atti del Governo. Vedi Curreri, op. ult. cit., pp. 306 e ss.

una logica meramente ostruzionistica, con l'obiettivo di conseguire determinati interessi politici. In particolare essi sono stati fautori di un progressivo restringimento dell'incidenza delle fonti di diritto non scritto (consuetudini, convenzioni e prassi parlamentari) a tutto vantaggio dei Regolamenti parlamentari; pur consapevoli della natura convenzionale del diritto parlamentare, in sintonia con la politicità dei rapporti da esso regolati, essi hanno giudicato ugualmente inaccettabili le modifiche regolamentari apportate tacitamente dall'Assemblea perché lesive della certezza del diritto, meglio tutelata dalle norme regolamentari scritte.<sup>158</sup>

Si è sentita l'esigenza di apportare modifiche alle norme regolamentari, oramai ritenute desuete perché basate sulla logica consociativa, oramai venuta meno dall'affermazione di pratiche ostruzionistiche. La spinta sottostante le riforme regolamentari apportate, in particolar modo al Regolamento della Camera (sui cui profili rinvia al cap. 3, par. 3 di questo lavoro) è avvenuta nell'alveo dell'attuazione di un procedimento di revisione del tutto diverso rispetto a quello del Senato e che ha portato a una modifica del proprio articolo 16, nonché del coinvolgimento della Giunta per il Regolamento per quanto riguarda le procedure.

Le innovazioni introdotte, particolarmente contestate da chi proprio all'ostruzionismo ne ha fatto di sovente ricorso,<sup>159</sup> hanno comportato come scelta obbligata la revisione delle regole procedurali, giacché non più possibile, proprio per il contesto e l'atteggiamento di chiusura adottato, l'applicazione delle norme del procedimento legislativo. Se così fosse stato, il dibattito si sarebbe protratto *ad infinitum* e si sarebbe palesato come eccessivamente estenuante, concludendosi molto probabilmente con un nulla di fatto.<sup>160</sup>

Le contingenze di allora hanno messo in discussione molteplici profili, andando al di là delle mere regole procedurali necessarie per la revisione dei regolamenti – e dunque ci si è interrogati su quale interpretazione dell'art. 16 RC insistere – e interessando, tra le altre cose, quesiti di

---

<sup>158</sup> Curreri, op. ult. cit. pp. 343 e De Caro C., Ostruzionismo, addio, in Quaderni costituzionali, n. 2, 1991, pp. 291-317.

<sup>159</sup> Il partito radicale, che ha osteggiato merito e metodo della riforma del 1981 è arrivato a presentare 533666 emendamenti, contestando “alla radice l'indirizzo di revisione intrapreso poiché esso, muovendosi sempre in un'ottica consociativa, anziché alternativa, dei rapporti tra le forze politiche, si limitava semplicemente a restringere e limitare i poteri procedurali delle opposizioni minori; non venivano invece – a loro dire – affrontati i nodi essenziali del superamento della democrazia consociativa e con essa della partitocrazia in modo da restituire alla maggioranza il diritto di governare e alla opposizione quello di criticare dall'esterno le scelte effettuate, senza rendersene compartecipi, onde così permettere agli elettori di poter valutare in modo distinto le responsabilità di ciascun schieramento e scegliere tra due diversi indirizzi politici”. Curreri, Cit. pag. 351. L'episodio, più in generale e focalizzato maggiormente sulle procedure, è ricordato anche da Stramacci L., Le procedure di modifica del regolamento della Camera dei Deputati, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, 1983, n. 2, pp. 151-166.

<sup>160</sup> A tal proposito, si v. le considerazioni allora espresse di De Liso V., Le recenti modifiche del regolamento della Camera, in Democrazia e Diritto, 1982 e Pappagallo C., Sulla procedura di revisione del regolamento della Camera dei deputati, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 1982, n. 56-57, pp. 57-62.

non poco conto su quale maggioranza fosse necessaria per l'approvazione (se una maggioranza parlamentare ovvero una maggioranza più alta, finalizzata al coinvolgimento delle opposizioni e delle minoranze il cui apporto è politicamente determinante). Si condivide infatti l'idea che le modificazioni apportate al Regolamento parlamentare debbano necessariamente avere alla base un solido consenso e, dunque, frutto di una ampia convergenza sulle proposte, anche se di radice differente. Altrimenti, si correrebbe il rischio concreto di esporre i Regolamenti a numerose revisioni in un'ottica di mero interesse politico finalizzato a far valere le proprie ragioni rendendo così inefficiente il Parlamento e vanificando la funzione di garanzia e la caratteristica di democraticità sottesa agli stessi Regolamenti.<sup>161</sup>

Se così fosse, si dovrebbe facilmente raggiungere la maggioranza assoluta prevista dal testo costituzionale (art. 64), al fine di assicurarne i principi di legalità e legittimità sottesi<sup>162</sup>.

D'altronde è pur vero che i Regolamenti parlamentari sono norme ad alta valenza politica e che devono rendere possibile il confronto tra le forze politiche presenti in Aula, consentendo tanto alla maggioranza di imporre la propria forza numerica, quanto alle opposizioni di assolvere il loro compito ed elaborare e manifestare un proprio indirizzo politico alternativo. Tali considerazioni non possono esimersi però dal considerare il quadro della formula elettorale vigente, che può ovviamente variare gli effetti di una maggioranza relativa a seconda che ci si trovi in un contesto maggioritario, proporzionale o misto.

---

<sup>161</sup> S cfr. Lupo N., La difficile tenuta del diritto parlamentare, tra Corte costituzionale, Presidente di Assemblea e Presidente della Repubblica, in Manzella A., I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 199 e ss.

<sup>162</sup> Si v. Chimenti C., Gli organi costituzionali nella forma di governo italiana, Torino, Giappichelli, 1989. Taluni Autori, nel richiamare la tensione dialettica tra il principio maggioritario e la tutela delle minoranze politiche, hanno evidenziato la differenza sussistente nei quorum previsti dagli ordinamenti per l'approvazione delle modifiche ai Regolamenti parlamentari. Ad es. se nel caso italiano è sufficiente la maggioranza politica, pur assoluta, in altri, come in Austria è necessario raggiungere quorum qualificati al pari della la revisione costituzionale, come espressamente disposto dagli art. 30, comma 2 e 37, comma 2 Cost. Austria. Si cfr. D'Atena A., Lezioni di diritto costituzionale, 3. ed., Torino, Giappichelli, 2012, nota 26 a p. 51.

La *ratio* sottesa alla scelta fatta in Assemblea costituente per un quorum così alto è rinvenibile nei timori, evidenziati da alcuni padri costituenti che i Regolamenti parlamentari potessero divenire ostaggio di maggioranze contingenti, che sarebbero state in grado di modificarli facilmente a loro piacimento. È utile qui ricordare la posizione espressa da Mortati nel corso dei lavori della II Sottocommissione, in particolar modo l'intervento fatto il 20 settembre 1946. In quella seduta, infatti, l'On. Mortati ha posto la giusta attenzione sul fatto che "una maggioranza può approfittare del fatto di essere tale per imporre nel regolamento eccessive limitazioni al diritto di discussione o altrimenti attentare al normale svolgimento dell'attività parlamentare. L'esigenza della protezione delle minoranze in sede di formulazione del regolamento può avere il suo peso". Cfr. Atti Assemblea costituente, II Sottocommissione, 20 settembre 1946. È in una disposizione così configurata che le minoranze parlamentari possono trovare adeguata tutela rispetto al rapporto di forza che, altrimenti, la vedrebbe del tutto soccombente rispetto alla maggioranza.

In particolare, la formulazione dell'art. 16 RC (ma anche al Senato gli artt. 17-18 RS), oltre a focalizzarsi sull'organo della Giunta, è "a maglie larghe" e perciò particolarmente generica nel prevedere sommari criteri procedurali. In questo modo si è consentito che le forze politiche avessero un ampio margine discrezionale nell'attuare a livello procedurale l'iter di modificazione dei Regolamenti, sia per quanto riguarda il ruolo della Giunta, sia per quanto riguarda le fasi essenziali, ossia quelle del dibattito e della deliberazione. È facilmente comprensibile come una situazione di questo tipo, caratterizzata da una forte indeterminatezza ed esiguità formale, avrebbe potuto attivare meccanismi di gioco-forza esclusivamente politici, con conseguenze rischiose sull'intero sistema.

Affinché fosse bilanciato il rapporto e il contributo di tutte le parte coinvolte, tanto della maggioranza quanto dell'opposizione, si è posto come ineludibile la revisione del procedimento di riforma, con una particolare attenzione alla potestà emendativa del testo base proposto dalla Giunta una volta che questo fosse giunto in Aula e quale ruolo spettasse alla Giunta, se quello di comportarsi come un organo con facoltà di scelta ovvero con funzione esclusivamente referente.

Sulla prevalenza dell'uno o dell'altro orientamento nell'interpretazione dell'art 16 RC, è stato determinate l'apporto dato dal cd. Lodo Iotti, ossia il parere della Giunta stesso approvato dal *Plenum* il 4 novembre del 1981.

La mancanza di una procedura particolare, puntualmente disciplinata rispetto alla più generale procedura di revisione delle norme regolamentari<sup>163</sup>, ha sollevato una serie di problemi interpretativi, comportando il ricorso a diversi precedenti tra loro differenti, se non addirittura opposti, perché legati a contingenze politiche particolari, inaugurando un periodo di forte confusione in merito a fosse l'interpretazione più "giusta" da dare.

La Giunta, in particolar modo quella della Camera, ha inizialmente esercitato in maniera esclusiva l'iniziativa in materia di riforma regolamentare, sia per quanto ha riguardato le proposte, sia per quanto ha riguardato gli emendamenti presentati dai singoli deputati prima che fossero sottoposti al parere dell'Assemblea, dando vita a un periodo in cui la Giunta fosse titolare di un vero e proprio monopolio della penna. Successivamente, si è manifestato però

---

<sup>163</sup> Sui profili e le problematiche derivanti da una generica procedura per quanto riguarda le modalità di revisione dei regolamenti, si v. Stramacci L., op. ult. cit. Alcuni Autori non solo hanno evidenziato la palese differenza tra i Regolamenti dei due rami del Parlamento (il Senato ha dedicato uno specifico capo in materia di approvazione e revisione ossia il XXIV), ma altresì una *lacuna obiettivamente frave in una materia strategicamente grave*. Si è privilegiato infatti disciplinare le funzioni della Giunta, in qualità di organo tecnico-giuridico, piuttosto che la procedura di revisione. Tra l'altro, proprio così come formulato, il disposto dell'art. 16 ha favorito che l'organo fosse da intendersi come prevalentemente 'tenico-giuridico'. Su questi profili si cfr. Pappagallo C., op. ult. cit., p. 59.

anche un atteggiamento del tutto diverso sia della Giunta, sia dell’Aula: rispetto al primo profilo è talvolta capitato che la Giunta abbia riferito all’Assemblea solo quelle iniziative che avesse avuto il tempo e il modo di analizzare e su cui si era addensato un certo consenso; rispetto al secondo che l’Assemblea abbia approvato quegli emendamenti su cui la Giunta si era espressa positivamente.

Si sono però anche verificate situazioni opposte, per cui sia stata ammessa la potestà emendativa del singolo deputato rispetto al testo approvato dal collegio permanente, fatta salva comunque l’iniziativa esclusiva dello stesso.

In considerazione di ciò, la Giunta ha deciso di differenziare la procedura adottata per la riforma del Regolamento rispetto a quella, per certi versi simile e dunque cui sovente è stato fatto ricorso, del procedimento di approvazione dei disegni di legge. La *ratio* sottostante tale scelta è ascrivibile innanzitutto ai differenti quorum per l’approvazione delle riforme regolamentari (art. 64 Cost.) e per l’approvazione dei disegni e dei progetti di legge (art. 72 Cost.), giacché il primo presenta un aggravamento procedurale rispetto al secondo, per il quale è invece sufficiente la maggioranza semplice. Oltre la predetta, sussistono ulteriori differenze evidenziate dalla dottrina, relative alla totale assenza di particolarità procedurali presenti nell’iter di formazione delle leggi (ad es. la partecipazione del Governo e del Comitato dei Nove, la possibilità di porre la questione di fiducia, etc.); o alla scelta consapevole e intenzionale di porre in una posizione logico-sistematica e o topografica diversa nel testo costituzionale le disposizioni relative ai Regolamenti parlamentari e al procedimento legislativo.<sup>164</sup>

Sulla base dei predetti ragionamenti, non è stato più possibile sostenere la tesi per cui le due funzioni (revisione del Regolamento e legislativa) potessero essere equiparabili e perciò assimilabili e, con il parere del 4 novembre del 1981 – meglio noto come “Secondo Lodo Iotti”, sottoposto per volontà della Presidente della Camera al voto dell’Aula,<sup>165</sup> si è proceduto a una puntuale e specifica revisione della procedura, riassumibile in tre momenti essenziali.

---

<sup>164</sup> A tal proposito, si v. Curreri, op. ut. Cit. p. 364 e Pappagallo C., Sulla procedura di revisione del regolamento della Camera dei deputati, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 1982, n. 56-57, pp. 57-62.

<sup>165</sup> Il Parere della Giunta per il Regolamento della Camera, che si tiene a precisare per la natura dell’atto scelto non è giuridicamente vincolante, è stato approvato dal *Plenum*, su richiesta della Presidente Iotti, con il voto per alzata di mano. Il gruppo dei Radicali, per manifestare il proprio dissenso, ha deciso di abbandonare l’Aula. Secondo la tesi esposta dall’allora Presidente di Assemblea, opportunamente ripresa da alcuni Autori, non sarebbe stato possibile assimilare il procedimento di revisione del Regolamento della Camera a quello del procedimento legislativo e, quindi, ricondurlo nell’alveo della disciplina di quest’ultimo. Le ragioni presentate in quell’occasione hanno riguardato tre ordini di motivazioni: la prima ascrivibile al fatto che il Regolamento fa chiari ed espressi rinvii normativi nel caso debba farsi ricorso ai procedimenti

Nella prima fase la Giunta avrebbe presentato un'ipotesi di modifica del Regolamento (di singole disposizioni ovvero di più ampio respiro) in via esclusiva all'Assemblea (il cui impulso poteva essere sia *motu proprio*, sia ricomprendere precedenti iniziative parlamentari) sulla base delle necessità derivanti dall'esperienza. La seconda fase avrebbe previsto il diretto coinvolgimento del *Plenum*, che avrebbe avuto il compito di discutere sulle proposte avanzate solo ed esclusivamente dalla Giunta. Qualora i deputati non avessero condiviso tali modifiche, avrebbero potuto avanzare delle ipotesi emendative al testo base alla Giunta (e non direttamente in Aula), la quale le avrebbe a sua volta presentate al *Plenum* sotto forma di testi raggruppati in principi riassuntivi o come proposte autonome perché interamente sostitutive del testo.

Nella terza fase, avrebbe avuto luogo il dibattito generale, cui sarebbe seguita una discussione generale, sulla base delle modalità tipiche dei dibattiti e delle deliberazioni che avvengono in Aula. Pertanto si sarebbe svolta la complessiva discussione degli emendamenti per "principi riassuntivi", che se approvati avrebbe comportato l'obbligo per la Giunta di recepirli in un nuovo testo. Nel caso in cui, invece, nessun principio emendativo avesse trovato felice destino, il testo di revisione regolamentare sarebbe stato sottoposto alle dichiarazioni di voto e alla deliberazione del *Plenum*. In quest'ultimo caso, per essere approvato avrebbe dovuto ottenere la maggioranza assoluta.

Appare dunque evidente come la modifica e l'interpretazione offerta all'art. 16, a prescindere dal metodo con cui si è innovato rispetto alle regole e alle prassi del periodo precedente, abbia formalmente consacrato la titolarità esclusiva della Giunta non solo per quanto riguarda la proposta di un testo base, ma anche per quanto riguarda gli emendamenti, il cui contenuto sarebbe stato estrapolato e ricompreso in principi e criteri riassuntivi. Tale novità avrebbe d'ora in poi comportato il potere della Giunta di "selezionare, plasmare e alterare gli emendamenti in modo che l'Assemblea potesse esprimere il suo giudizio su quanto a essa sottoposto dalla Giunta" (...), rappresentando così "una forzatura della lettera e dello spirito dell'art. 16 RC", nonché teoricamente lesiva del diritto di iniziativa del singolo parlamentare<sup>166</sup>. In questo modo, la facoltà di enucleare gli emendamenti, riducendoli a meri principi, non solo ha causato il più delle volte una alterazione di significato degli stessi emendamenti che non venivano più integralmente recepiti, ma ha posto in luce numerosi rilievi sulla politicità discrezionale che la

---

sottesi all'iter legis; la seconda è perché i due procedimenti differiscono, mentre la terza è riconducibile alla diversa collocazione logico-sistematica e topografica delle due funzioni. A tal proposito si v. Pappagallo C., Sulla procedura di revisione del regolamento della Camera dei deputati, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 1982, n. 56-57, pp. 57-62, che giustifica il ricorso a un differente *modus operandi*, pur ritenendola una grave smagliatura, sia a livello regolamentare, sia a livello di precedenti.

<sup>166</sup> Curreri, op. ult. cit, p. 374

Giunta ha manifestato in ordine a tale potere. In questo modo, l'attenuata politicità dell'organo sarebbe venuta meno, lasciando spazio a una politicità molto più evidente.<sup>167</sup>

La ragione di fondo, che giustifica – ma si badi non renda automaticamente totalmente legittima – in qualche modo le deroghe alla procedura di modifica approvata, è da leggersi in riferimento al peculiare e contingente contesto politico-parlamentare, nel panorama di un forte ostruzionismo di matrice radicale, finalizzato a impedire qualsiasi decisione e generando una *impasse* faticosa e di difficile soluzione, che avrebbe potuto portare alla paralisi del sistema.

La contestata riforma, nelle intenzioni finalizzata a risolvere gli aspetti più patologici e conflittuali del sistema, ha però comportato l'emersione di nuovi profili di rilevante natura problematica, derivanti dall'affidamento esclusivo alla Giunta non solo dell'impulso riformatore, ma altresì della titolarità esclusiva del potere di emendamento – potere di cui sono da sempre i singoli parlamentari – e comportando una vera e propria torsione a esclusivo vantaggio della Giunta per quanto riguarda l'individuazione delle proposte emendative. Tale innovazione, nonostante le sue aspirazioni finalizzate a risolvere la degenerazione ostruzionistica contingente, ha inciso negativamente sulla natura delle Assemblee parlamentari, quali sedi di confronto pluralistico tra maggioranza e opposizioni.

L'aver dato materialmente forma a una sorta di cooptazione del potere di iniziativa emendativa alla Giunta ha, parimenti, sollevato altresì dubbi sulla sua coerenza rispetto a quanto sancito non solo dall'art. 64 Cost., ma anche rispetto al diritto/dovere dei parlamentari di partecipare ai lavori delle rispettive Assemblee e, dunque, come corollario, una violazione del principio di libertà di mandato, consacrato nell'art. 67 della Cost.<sup>168</sup>

È però doveroso sottolineare la natura dell'emendamento stesso, uno strumento procedurale finalizzato a integrare, modificare o correggere un atto normativo in divenire e, dunque, di carattere accessorio perché dipendente dalla formazione e discussione di un altro atto su cui va a innestarsi. In questo senso, assume significato la differenza sostanziale tra i due atti, l'uno

---

<sup>167</sup> Proprio in ragione del carattere e delle funzioni prevalentemente tecnico-giuridiche troverebbe giustificazione la scelta di configurare la Giunta in maniera del tutto peculiare, sia per quanto riguarda le modalità compositive e selettive (non proporzionale e sottratta ai gruppi parlamentari), sia per quanto riguarda la durata del mandato dei membri e, ancor di più, per la scelta di affidarne la presidenza all'organo monocratico vertice dell'Assemblea. Si v. Ciaurro G.F., Gli organi della Camera, in Furlani S., Longi, V. (a cura di), Il Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti e procedure, Roma, Carlo Colombo, 1968, pp. 286-287 e Pappagallo C., Sulla procedura di revisione del regolamento della Camera dei deputati, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 1982, n. 56-57, pp. 56-62. Proprio quest'ultimo A. parla organo caratterizzato da una 'politicità attenuata'.

<sup>168</sup> Nel merito dei rilievi, è quanto più opportuno richiamare le posizioni espresse dall'allora Onorevole Bassasini, che manifestò le proprie remore in occasione della seduta antecedente rispetto a quella di approvazione del Parere della Giunta del 4 novembre 1981.

originario che dà impulso a un meccanismo di revisione del Regolamento, l'altro secondario e conseguenza naturale dell'intero procedimento.

Quel che forse è stata l'effetto più considerevole e degno di suscitare obiezioni di non poco conto, non è tanto quello di aver limitato il potere di emendamento dei singoli deputati, quanto piuttosto quello di averne snaturato l'essenza stessa, dal momento che si è di fatto passati dal potere di presentare emendamenti a quello di presentazione di linee di principio. Il fatto di aver compiuto una modifica di tale portata, che va letta ovviamente in considerazione del momento storico e delle situazioni politiche allora contingenti, ha comportato un'alterazione, giacché operare una *reductio ad unum* diverse proposte di modifica, benché tra loro simili nel contenuto o in linea di principio, comporta il più delle volte disambiguazioni e fraintendimenti, di cui ne è testimonianza quanto avvenuto nel 1981.<sup>169</sup>

Cosa ancora più criticabile rispetto all'aver adottato siffatta tipologia di procedura, è che a stessa ha comportato un'alterazione anche del sistema, giacché la Giunta, nel suo ruolo inizialmente istruttorio e consultivo, ha assunto una posizione centrale e di particolare peso rispetto all'Aula, che invece dovrebbe essere sovrana nelle decisioni. Di fatto, il potere decisionale del *Plenum* è stato sostanzialmente circoscritto, costringendolo ad assumere un ruolo meramente ratificatore nella modifica del Regolamento parlamentare.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> Curreri, op. ult. cit., p. 382 e ss. Sull'art. 67 della Cost. si cfr. Ciauro L., Art. 67, Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., Commentario alla Costituzione, Torino, Utet giuridica, 2006, pp. 1287-1297, Martinelli C., Art. 67, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevari G.E., (a cura di), La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Bologna, Il Mulino, 2017, vol. 2, pp. 72-76. Si cfr. altresì Ridola P., Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico, in Studi su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli, Padova, Cedam, 1985, pp. 679-699; Zanon N., Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti, in Zanon N. Biondi F., Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 131-142; Mannino A., L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo, in Quaderni costituzionali, n. 1, 2001, pp. 135-137; Curreri S., Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale, in Chieffi L. (a cura di), Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere: atti del Convegno di Caserta 6-7 maggio 2005, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 299-312; Ciauro L., Parlamentare (status di), in Cassese S. (a cura di), Dizionario di diritto pubblico, Milano, Giuffrè, 2006, Vol. 5, pp. 4092-4101; Curreri S., L'inopinato revival del «libero mandato parlamentare», in Quaderni costituzionali, n.3, 2014, pp. 694-696; De Fiores C., Sulla rappresentazione della nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo, in Diritto e società, n.1, 2017, pp. 19-41.

<sup>170</sup> È opportuno ricordare che sebbene esistano delle deroghe in ragione delle quali l'Assemblea possa essere limitata nel suo potere di emendare un testo, è pur vero che queste ipotesi oltre a essere rare, sono altresì formalmente esplicitate per ragioni di ordine costituzionale. Casi concretamente manifestatisi sono riconducibili all'approvazione degli statuti regionali, poiché nel 1971 il Legislatore ha ritenuto che tali provvedimenti rientrassero nella funzione di controllo; ovvero all'esame di leggi di rango costituzionale o di revisione costituzionale, ove "l'inemendabilità – limitata peraltro alla sola eentuità che sia già interenuta una doppia deliberazione conforme delle Camere e nondimeno di assai dubbia costituzionalità – è stabilità al fine di evitare ulteriori appesantimenti ad una procedura già costituzionalmente aggravata". Pappagallo C., op. ult. cit., p. 59.



Tale situazione non solo ha rappresentato una violazione del principio di riserva di competenza costituzionalmente garantito all'art. 64, Cost., ma ha altresì modificato l'assetto dei rapporti tra Assemblea sovrana e le sue articolazioni interne. Queste ultime infatti, in ragione della loro natura di sedi ristrette, avrebbero il compito di agevolare i lavori dell'Aula, non di appesantirli o renderli eccessivamente affollati di questioni.

Dunque si è registrata una trasformazione della Giunta per il Regolamento, che è passata dall'essere organo tecnico-normativo di sostegno e di ausilio dell'Assemblea a centro decisionale ad alta valenza politica per quanto riguarda l'interpretazione e l'impulso di modifica al Regolamento stesso.

Escluse da altrettanto impulso riformatore sono state le disposizioni del Regolamento del Senato, giacché sia per la sua natura più ristretta rispetto alla Camera, sia per la presenza di contrasti politici caratterizzati da minore intensità, non hanno reso necessarie modifiche della medesima portata, perché la stessa Assemblea non necessitava degli stessi artifici per assicurarne la governabilità.

In questo modo, il procedimento di revisione del Regolamento della Camera alta è rimasto sostanzialmente assimilabile a quello seguito per la formazione della legge – anche considerando le misure maggiormente restrittive agli strumenti ostruzionistici *ivi* previste – e dunque ispirato a una logica pluralista e maggiormente inclusiva di tutte le forze, riassumibile in due fasi principali: la prima all'interno della Giunta, chiamata dapprima a esaminare sia le proposte di modifica, sia gli emendamenti, e poi a riferire all'Assemblea; la seconda in Aula, ove si procede, una volta che si è conclusa la fase di discussione generale, all'illustrazione e poi al voto a maggioranza semplice, articolo per articolo e dei rispettivi emendamenti. Appare dunque evidente la differenza sostanziale sottesa alle modalità relative all'esame e al voto degli emendamenti, dal momento che in Senato venivano discussi e votati dall'Assemblea. Una deroga è stata prevista previa autorizzazione del Presidente di Assemblea, che avrebbe potuto autorizzare la presentazione in Aula quegli emendamenti connessi alle modifiche approvate in sede di discussione. Con l'obiettivo di consentire alla Giunta di riunirsi ed elaborare in maniera celere un emendamento presentato in *extremis*, è stata prevista la sospensione della seduta (art. 100, co. 5 RS). Sulla base di quanto premesso emerge dunque come a livello procedurale, il meccanismo previsto dal Regolamento, unito a una situazione politica meno ostica all'interno del Senato – rispetto a quella invece più difficile della Camera, ove il contrasto è andato esacerbandosi sempre più – differisca in maniera sostanziale rispetto all'altro ramo del Parlamento, rappresentando una delle disarmonie regolamentari più evidenti.

L'Aula del Senato è rimasta sovrana, sia sul voto articolo per articolo – per cui era sufficiente la maggioranza semplice –, sia con il voto finale, espresso a maggioranza assoluta. È stato altresì previsto che 8 Senatori potessero richiedere lo stralcio di quelle norme che a livello contenutistico fossero sganciate dal resto, affinché venissero votate, a maggioranza assoluta e in maniera separata, cosicché una volta approvate sarebbero entrate subito in vigore.

Alla Camera in un periodo successivo, al fine di razionalizzare delle procedure e di incardinare il sistema verso un suo maggiore efficientamento (affinché ne beneficiassero le decisioni grazie a una maggiore incisività), si è deciso di intervenire su talune specifiche disposizioni, in particolar modo per quanto riguarda alcuni quorum prevedendone un loro innalzamento, tra cui il 4° comma dell'art. 16 RC. Difatti, la novella ha comportato un innalzamento, da dieci a venti, del numero minimo di deputati che potessero richiedere la votazione per appello nominale ovvero per scrutinio segreto per la riforma del Regolamento. La portata di questa modifica, la cui richiesta sarebbe potuta provenire anche dai Presidenti di gruppo esclusivamente se il numero dei componenti fosse stato pari a venti – escludendo così i gruppi composti da un numero inferiore –, avrebbe consentito una maggiore fluidità nel procedimento di verifica del quorum costituzionale (dunque la presenza della necessaria maggioranza assoluta). La scelta fatta è stata di riflesso adotta anche al Senato e accolta favorevolmente in entrambi i rami.

I rilievi e le contestazioni nel merito della riforma del 1981 e dell'introduzione della procedura “per principi emendativi” non si sono spente negli anni successivi, ma si sono riproposti con maggior vigore in occasione di talune modifiche apportate al Regolamento della Camera di poco successive. Nella fattispecie si è trattato delle proposte di riforma dell'art. 5, che disciplina la composizione dell'Ufficio di Presidenza, nonché dell'art. 36 RC relativo ai limiti temporali che possono essere imposti nella discussione generale per quanto riguarda il procedimento legislativo. Le contestazioni ovviamente non hanno riguardato tanto il contenuto delle riforme, quanto piuttosto legate allo scollamento registratosi tra la maggioranza necessaria per l'approvazione delle riforme e il quorum effettivamente raggiunto. A tal proposito, si ricorda un episodio del 1986, allorquando la riforma dell'art. 36 è stata approvata una maggioranza pari a 316 voti a favore e cioè il numero dei voti strettamente e precisamente rappresentanti la maggioranza assoluta. Il consenso raccolto, dunque, è stato ben al di sotto delle maggioranze richieste e ritenute idonee per le riforme regolamentari che, come già anticipato, non dovrebbero costituire l'unanimità, ma perlomeno superare la soglia della maggioranza assoluta.

Questo per dimostrare che siano largamente condivise a livello politico e, come corollario, per garantire il buon funzionamento e la democraticità delle decisioni assunte.<sup>171</sup>

Le vicende politico-parlamentari sottese a questo avvenimento, nonché le aspre critiche, hanno inaugurato una fase di ripensamento sul ruolo e sui poteri spettanti in capo alla Giunta, aprendo a un ritorno alla sua funzione istruttoria. Nel caso non si fosse raggiunto un certo consenso intorno a determinate proposte, la stessa avrebbe avuto il compito di mediare tra le diverse istanze e di presentare a tal proposito una soluzione quanto più adeguata e condivisa dalle forze<sup>172</sup>.

In ragione delle numerose critiche delle difficoltà derivanti dalle modifiche regolamentari apportate, in particolar modo a seguito del cd. Lodo Iotti, si è posta sin dai momenti immediatamente successivi la necessità di trovare ulteriori soluzioni procedurali, per evitare le ripercussioni di natura politico-istituzionale tanto sul rapporto tra le forze politiche coinvolte, quanto sul Regolamento parlamentare. Cionondimeno il contrasto tra le forze politiche è andato esacerbandosi fino a raggiungere il proprio apice in occasione di una delle riforme più importanti, quella della disciplina del voto segreto (su cui si v. *infra* cap. 3). La riforma ha generato un aspro dibattito, in occasione del quale sono state poste in luce considerazioni sul ruolo assunto dai Regolamenti, non più esclusivamente garantista del dibattito e del confronto democratico tra le forze di maggioranza e di opposizione, quest'ultime tutelate da specifici meccanismi (*in primis* il quorum previsto dall'art. 64 per l'approvazione delle revisioni), ma altresì di strumento di espressione dell'indirizzo politico delle maggioranze governative.<sup>173</sup>

Proprio la contestata riforma della limitazione del voto segreto del 1988<sup>174</sup> ha avuto un iter travagliato alla Camera, ma non al Senato, ove invece si è cercato di assicurare un maggiore

---

<sup>171</sup> Manetti M., *La legittimità del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990; Curreri S., op. ult. cit., p. 437; Cerreto R., *L'adozione e la modifica dei regolamenti parlamentari*, in Dickmann R., Staiano S. (a cura di) *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 50 e ss.

<sup>172</sup> A testimonianza di ciò, si richiama un intervento dell'On. Labriola che ha sottolineato l'importanza del ruolo istruttorio e propositivo della Giunta che è "organo di promozione, di proposta, anche quando si dovesse poi registrare un vivace dibattito in Assemblea. La democrazia vuole ciò, vuole che si discuta in questa sede e che il dibattito in giunta sia preparatorio e non alternativo al dibattito in Assemblea". Resoconto stenografico della seduta del 23 luglio 1987, *Atti parlamentari X Legislatura*, p. 507, in Curreri, op. ult. cit. p. 453, nota 57.

<sup>173</sup> Sulla rivendicazione del Regolamento parlamentare quale atto di indirizzo politico delle maggioranze governative si v. Curreri, op. ult. cit., p. 455 e ss.; Manetti M., *Regolamento parlamentare*, in *Enc. Del diritto*, XXXIX, Milano, 1988, pp. 638 e ss.; Manzella A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1991 e id. l'edizione del 1993.

<sup>174</sup> Per una ricostruzione puntuale sulla riforma del voto segreto, approvata dapprima alla Camera il 13 ottobre 1988 e diverse settimane dopo al Senato (il 24 novembre) si v. Gatti, *senato della Repubblica: una "rivoluzione parlamentare"?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1989, pp. 159 e ss.; Maggiani, *Innovazioni nei regolamenti parlamentari in materia di voto segreto*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 1989, pp. 217 e ss.;

dialogo in favore di un'ampia condivisione. In questo del ramo del Parlamento è accaduto che il relatore della Giunta abbia attivato procedure informali di consultazione per dirimere e anticipare eventuali resistenze, che comunque sono state manifestate dalle opposizioni, ma senza che ne fosse impedita la riforma grazie al ricorso a poteri di *moral suasion*. Nel caso delle posizioni più intransigenti infatti, il Relatore è riuscito abilmente a convincere i proponenti a ritirare quegli emendamenti dissonanti rispetto all'orientamento emerso in Giunta.<sup>175</sup> Pertanto, anche nel caso di una riforma particolarmente delicata come quella della modifica delle modalità di espressione del voto, la Giunta del Senato ha svolto un'attività di mediazione e istruttoria, lasciando all'Aula il potere di decisione finale sul testo e sugli emendamenti presentati, in particolare anche per quelle modifiche non condivise dalla Giunta stessa.

Al contrario, alla Camera dei deputati, il contrasto si è esacerbato non solo relativamente al merito della riforma, ma altresì in ragione del ricorso al Lodo Iotti del 1981, che ha sostanzialmente contingentato gli emendamenti e aveva ridotto tale potere a una procedura del tutto sommaria. In realtà, le numerose obiezioni sono state manifestate durante lo svolgimento dell'iter, nonché nei momenti successivi all'approvazione della riforma, giacché inizialmente la scelta di adottare il precedente della "procedura per principi" è dovuta non tanto a una decisione espressa in seno alla Giunta, quanto piuttosto derivante dal tacito accordo tra le forze politiche. Le posizioni delle stesse, la cui contrapposizione è andata oltre il binomio maggioranza-opposizione, ma ha visto schieramenti opposti anche all'interno della maggioranza, ha mostrato tutta l'indeterminatezza sottesa al procedimento, ingenerando anche critiche sul mancato adeguamento della composizione della Giunta<sup>176</sup> e al un regime di pubblicità dei lavori del tutto inesistente.

---

Moschella G., La riforma del voto segreto, Torino, Giappichelli, 199; Scarrocchia S., Le recenti modifiche alla disciplina del voto segreto nei regolamenti parlamentari, in *Nomos. Le attualità nel diritto* n. 2, 1988 pp. 83 e ss. Si vedano anche altri contributi, *ex multis* Curreri S., Il voto segreto: uso, abuso, eccezione, in Violante L. (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali, Vol. XVII*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 519-542; id. Il voto segreto: questioni applicative e prospettive di riforma, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2000, pp. 141-204, id. Il voto segreto nei rapporti tra maggioranza e opposizione, in Labriola S. (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 129-160; Elia L., A proposito di "ridimensionamento" del voto segreto, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Milano, Giuffrè, n.3, 1984, pp. 261- 273; Mazzoni Honorati M.L., Una "caratteristica originale" della procedura parlamentare italiana : il voto segreto, in *Studi in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, Milano, Giuffrè, n.2, 1987, pp. 913-933; Palanza A., La questione del voto segreto, in *Democrazia e diritto*, n. 6, 1982, pp. 153-158; Traversa S. Non più obbligatorio il voto segreto, in *Il congresso : mensile di vita parlamentare*, nn. 3 e 4, 1985, pp. 11-12.

<sup>175</sup> Vedi Curreri, ult. op. cit., pp. 462-463.

<sup>176</sup>Se si consulta il resoconto relativo alla composizione, è palese l'assenza di ben quattro gruppi parlamentari, quali: il Partito liberale (composto da 11 membri), la Democrazia proletaria (composto da 8 membri), il Partito repubblicano (composto da 21 membri), nonché il Gruppo Misto (composto da 8 membri). La Giunta, nominata il 16 luglio 1987, era così composta: Iotti (Presidente della Camera); Bassanini (Sin. Ind.); Battaglia (Pri) membro fino al 28 luglio 1987, quando è stato nominato Ministro nel I Ministero Gorla; Cerruti (Psdi)

Le difficoltà di ridurre gli emendamenti a principi generali ha sollevato non pochi timori rispetto ai diritti delle minoranze, che avrebbero potuto essere vanificati da quelli della maggioranza, dal momento che il Regolamento avrebbe potuto esser ricondotto ad atto di espressione del suo indirizzo politico.<sup>177</sup> L'estromissione dal coinvolgimento degli altri soggetti, che proprio nel Regolamento dovrebbero trovare adeguata tutela, avrebbe potuto causare una grave lesione dei loro diritti, ed è per questo che ciò ha comportato la reviviscenza di nuovi e maggiori profili di dubbio.

In particolar modo, le numerose obiezioni sono state manifestate solo durante lo svolgimento dell'iter e nei momenti successivi, in particolar modo a seguito della discordanza manifestatasi a livello ontologico e contenutistico tra gli emendamenti e i principi da questi sommariamente enucleati, giacché non più rispondenti, se non addirittura travisati, rispetto al loro significato originario<sup>178</sup>. Pertanto la Giunta (in particolare alla Camera), con la novella del 1981 introdotta

---

passato al Misto il 17 febbraio 1989 e poi dimissionario; Ferrara (Pci), membro fino al 20 settembre 1989, data in cui ha rassegnato le sue dimissioni; Gitti (Dc) membro fino al 30 luglio 1987, quando viene nominato Sottosegretario; Labriola (Psi); Lo Porto (Msi-Dn) membro fino al 5 marzo 1991, quando si dimette; Martinazzoli (Dc), membro fino a quando si dimette il 1 agosto 1989; Minucci (Pci) membro fino a quando si dimette il 20 settembre 1989; Zolla (Dc), membro fino a quando si dimette il 5 luglio 1988. La Giunta è stata integrata con la deputata Filippini (Verdi, in rappresentanza dei gruppi Democrazia proletaria e Federalista europeo) ed è stata membro fino al 2 febbraio 1990, quando si è dimessa. Sono stati poi nominati per sostituzione: Ciaffi, (Dc), Del Pennino (Pri); Usellini (Dc); Facchiano (Psdi); Scotti (Dc); Ciampaglia (Psdi); Quercini (Pci); Violante (Pci); Calderisi (Fed. Eur.); Gitti (Dc); Gava (Dc) e Laensise (Msi-Dn). Cfr. Nota di documentazione, La composizione della Giunta per il regolamento: (1945-1992); Roma, Camera dei deputati, 1993.

<sup>177</sup> Sulla considerazione dei Regolamenti parlamentare come primi atti di indirizzo politico, su cui poi si porranno le basi per la realizzazione dello stesso, si v. Ferrara G., Regolamenti parlamentari e indirizzo politico, in Scritti degli allievi offerti ad A. Tesauro nel 40° anno dell'insegnamento, Milano, 1968. In tal senso è possibile richiamare un particolare passo del contributo dell'A., il quale afferma che "se si considera che i regolamenti parlamentari si inquadrano come momenti della normazione generale sulla materia dell'organizzazione strutturale e del funzionamento degli organi costituzionali, momenti attinenti al settore specifico degli organi parlamentari; se si considera altresì che le funzioni di detti organi sono tali da essere ciascuno e complessivamente, caratterizzate da una essenza politica può facilmente dedursi che i regolamenti parlamentari costituiscono i complessi normativi eminentemente qualificanti dall'attività che rendono a regolare". La formula utilizzata è quella di *atto primigenio dell'indirizzo politico*, giacché nel determinare "i tempi e le modalità per l'azione degli organi rappresentativi, il regolamento parlamentare fornisce, in buona sostanza, l'insieme dei meccanismi mediante i quali è possibile che la volontà elettorale, mediata dai gruppi, affiori al livello dei presupposti per la scelta e la determinazione dell'indirizzo politico": Cfr. Curreri S., op. ult. cit., p. 342 e ss.

<sup>178</sup> "In buona sostanza tutte le proposte emendative vennero private del loro contesto e significato originario per essere scomposte in una serie di eccezioni e ipotesi particolari". Cfr. Curreri S., cit. p. 496. L'A. giunge alla predetta conclusione, richiamando a sostegno di ciò sia l'intervento dell'On. Bassanini, sia testimonianza dell'esatto contrario l'intervento del Presidente di Assemblea, entrambi risalenti alla seduta del 5 ottobre 1988. In particolare, se l'On. Bassanini, evidenziando l'atto di spacchettamento delle proposte emendative delle opposizioni, ha evidenziato la violazione il diritto "che in tutti i Parlamenti democratici spetta all'opposizione: quello di formulare, se vuole una proposta alternativa a quella della maggioranza e di vederla votata: magari respinta (di solito, anzi, respinta), ma votata!"; il Presidente di Assemblea ha giustificato tale spacchettamento, che si era reso necessario perché "quando si enucleano i principi degli emendamenti,

in via di parere, poi sottoposto alla deliberazione dell’Aula e confermata nel 1988, non solo è andata di fatto oltre il suo ruolo consultivo e istruttorio, ma altresì quello di estrapolazione e sintesi degli emendamenti, privilegiando il ricorso a vere e proprie forzature che hanno condizionato il contenuto delle proposte, anziché privilegiare una attività di fedele traduzione normativa dei contenuti, esercitando in tal modo un potere di scelta discrezionale.

Cosicché, venute meno le contingenze politico-fattuali che avevano portato all’introduzione e all’applicazione del Lodo Iotti e in ragione delle aspre critiche in merito alla alterazione della volontà parlamentare, unite alle difficoltà procedurali che hanno svuotato di legittimità e neutralità le decisioni, si è deciso di mettere nuovamente mano alle norme disciplinanti ruolo e funzioni della Giunta per il Regolamento della Camera nel 1990.<sup>179</sup>

L’impulso riformatore si è determinato a seguito della trasmissione di una missiva firmata da alcuni componenti e indirizzata alla Presidente <sup>180</sup>, pervenuta una settimana dopo l’approvazione della riforma del voto segreto, che aveva interessato in particolar modo l’art. 49 del Regolamento.

Il superamento del Lodo Iotti, reputata come riforma ineludibile e improcrastinabile in particolar modo dalle opposizioni, avrebbe sostanzialmente congelato altre ipotesi di riforma, con la sola eccezione delle necessarie modifiche da apportare nel merito della sessione di bilancio, approvate il 28 giugno 1989, tra cui si ricorda brevemente le modalità di approvazione del Documento di Economia e Finanza (DEF), l’esame dei progetti collegati alla manovra finanziaria, etc. (su cui *infra* capp. III e IV)

Fulcro del dibattito è stata l’esigenza di rideterminare, nonché riequilibrare, l’assetto dei rapporti e di competenze tra i soggetti coinvolti e, quindi, tra i singoli deputati e la Giunta, eccessivamente sbilanciati a favore di quest’ultima, divenuta pressoché titolare esclusiva del procedimento di revisione del Regolamento. Le sollecitazioni, principalmente orientate a far riacquisire ai singoli parlamentari il potere di iniziativa e il potere di emendamento, sono state

---

automaticamente gli emendamenti non esistono più, perché altrimenti la procedura sarebbe diversa. È una questione limpida e consequenziale”. Cfr. Resoconto stenografico, 5 ottobre 1988.

<sup>179</sup> Cfr. Pagano L., Ferrari S., Un’attesa riforma del regolamento della Camera dei Deputati: nuove norme sul procedimento di revisione regolamentare, in Parlamento: giornale di vita politica e parlamentare, n. 3-4, 1990, pp. 29-32 e Curreri S., op. ult. cit., pp. 454 e ss. che analizza approfonditamente, con una doviziosità di dettagli, gli avvenimenti, le procedure e le dinamiche che hanno portato alla riforma del voto segreto, analizzando il ruolo della Giunta, del Presidente e dell’Aula.

<sup>180</sup> “Il Presidente Iotti comunica alla Giunta di aver ricevuto lettere dai deputati Pazzaglia, Minucci e Ferrara, Calderisi, Rodotà e Bassanini con le quali si sollecita il superamento della procedura di cui alla decisione della Giunta del 27 ottobre 1981 per l’esame delle modifiche al regolamento e ricorda che la Giunta si era già impegnata a una riflessione sull’intera materia. Propone quindi che venga costituito un Comitato ristretto, che, dopo aver acquisito tutti gli elementi utili proceda a formulare una proposta che serva come base per la discussione in Giunta”. Cfr. Resoconto 19 ottobre 1988.

altresì rivolte alle modalità compositive dell'organo stesso, affinché prevalesse il principio di proporzionalità rispetto a quello di rappresentatività, nonché atte a ripristinare l'assimilazione delle procedure che governano il procedimento di formazione delle leggi e quelle invece disciplinanti la revisione regolamentare.

Le diverse ipotesi avanzate sono state ispirate da principi diversi, senonché quella poi prevalsa è quella giunta immutata fino alla XVIII legislatura, finalizzata a lasciare intatta la posizione di primo piano alla Giunta cui sarebbe spettata un'iniziativa riservata da esercitare a titolo esclusivo e, dunque, dissimile sia dal procedimento che caratterizza l'*iter legis*, sia dal procedimento di revisione regolamentare vigente al Senato. In ragione delle modifiche apportate, il peso della Giunta è stato proporzionalmente modulato, giacché non è più possibile che il suo testo giunga immutato dinnanzi all'Aula, a discapito tanto del singolo parlamentare, quanto del *Plenum*.

A oggi, l'articolazione del procedimento è riassumibile in tre fasi principali e vede il coinvolgimento di tre soggetti: un'iniziativa esclusiva spettante alla Giunta; l'esame e deliberazione da parte dell'Aula, all'interno della quale si riammette il diritto dei deputati di presentare nella fase iniziale principi emendativi e, nella fase più delicata e più avanzata del procedimento, la possibilità di presentare un testo diverso rispetto a quello "base" presentato dalla Giunta.<sup>181</sup>

In considerazione della prima fase, si comprende come il ruolo della Giunta sia rimasto sostanzialmente invariato per quanto riguarda l'iniziativa in materia, perciò alla stessa devono essere presentate le eventuali ipotesi di modifica di iniziativa del singolo parlamentare. Qualora le ipotesi presentate da singolo parlamentare ottengano un riscontro positivo, la Giunta può decidere, quando meglio crede, di presentarle all'Assemblea come se fossero una sua proposta. Una volta che si giunge dinnanzi al *Plenum*, inizia la fase di discussione, che consta dell'illustrazione e della votazione delle questioni incidentali, secondo l'ordine stabilito dalle norme del capo VIII. Conclusasi la votazione delle pregiudiziali, si dà avvio alla vera e propria

---

<sup>181</sup> Al fine di tutelare le esigenze di riforma dettate dall'esperienza rispetto alle eventuali tecniche ostruzionistiche cui potrebbe far ricorso l'opposizione, è stato presentato un emendamento da parte dei radicali finalizzato a dare applicazione a quanto sancito dagli artt. 85 co. 8 e 89 del Regolamento, che consentono al Presidente di dichiarare l'assorbimento e porre in votazione tutti quegli emendamenti – principi emendativi – palesemente presentati a fini dilatori, perché differenti esclusivamente per variazione a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate, a partire da quello che più si allontana dal testo originario. A integrazione, era previsto anche che si potesse richiedere lo stralcio e la votazione per parti separate. Tale proposta, che avrebbe formalmente introdotto l'obbligo per la Giunta di riferire in Aula sugli emendamenti presentati, nonché il voto per parti separate del testo finale, è stata però respinta dall'Aula. Si v. nello specifico, Curreri, op. ult. cit. pp. 533 e ss. e Cerreto, op. ult. cit., pp. 39 e ss.

fase di discussione, nel corso della quale è facoltà di ciascun deputato presentare una proposta contenente principi e criteri direttivi per la riformulazione del testo della Giunta (art. 16, co. 3 bis).

Appare dunque evidente come sia stato espunto qualsiasi riferimento a “emendamenti” e “norme”, sostituito dai predetti principi e criteri direttivi che se da un lato possono essere presentati al *Plenum* senza il preventivo passaggio in Giunta, al tempo stesso non possono essere proposti al medesimo organo senza una preventiva deliberazione da parte dell’Assemblea. In tal modo si è rimediato alla precedente situazione per cui la Giunta era in grado di sovvertire il significato dei principi di iniziativa parlamentare e che ora, invece, possono essere illustrate per non più di dieci minuti ciascuna e sono poste in votazione previa dichiarazione di voto di un deputato per Gruppo per non più di cinque minuti ciascuno.

Affinché il principio di proporzionalità sia equamente bilanciato, il Presidente autorizza eventuali interventi richiesti da quei deputati che intendono esprimere un voto diverso rispetto a quello dichiarato dal proprio Gruppo, pur stabilendone le modalità e i limiti di tempo.

Qualora si dovesse verificare l’ipotesi di reiezione da parte dell’Assemblea di tutte le proposte contenenti principi e criteri direttivi, si può ovviare allo stallo ponendo in votazione la proposta della Giunta. Di contro, nel caso in cui una o più proposte siano invece approvate, la Giunta presenta un nuovo testo che ne recepisce principi e i criteri direttivi approvati dall’Aula. Tale formulazione si è posta in totale antitesi rispetto al passato, quando sono emerse in più occasioni le forzature derivanti da una differente interpretazione contenutistica proposta dalla Giunta, rispetto a quanto invece proposto dai deputati proponenti. Ad avvalorare tale ragionamento – e la codificazione che ne è stata – è stata altresì prevista la possibilità per un Presidente di Gruppo o venti deputati di avanzare proposte che sostituiscano tutto il testo della Giunta qualora questi ritengano che sia stato manipolato e/o mal interpretato il contenuto sotteso ai principi e ai criteri direttivi nelle modalità deliberate dall’Aula.

Ovviamente, a tutela del buon ordine dei lavori e della coerenza, si è deciso di inserire un espresso richiamo a quanto sancito dall’art. 89 RC, per cui il Presidente dichiara l’inammissibilità di quelle proposte che recano al proprio interno frasi sconvenienti, ovvero siano relative ad argomenti estranei all’oggetto della discussione, o ancora siano state precluse da precedenti deliberazioni. Pertanto il Presidente può opporre il proprio rifiuto e non metterli in votazione.

Da una siffatta configurazione emerge un atteggiamento di parziale continuità rispetto al passato, nella misura in cui il testo della Giunta sia comunque posto in una posizione prioritaria, ma non assoluta ed esclusiva, giacché è possibile che siano posti in votazione testi alternativi



nel caso in cui il primo testo posto in votazione, quello della Giunta, sia respinto dal *Plenum*. L'ordine di votazione delle proposte alternative è diametralmente opposto a quello cui si fa ricorso nel procedimento legislativo, dal momento che si vota per prima la proposta che maggiormente si avvicina al testo della Giunta.

Il quorum, perché uno dei testi sia approvato (tanto della Giunta, quanto quelli sostitutivi), è quello costituzionalmente previsto dall'art. 64 della Costituzione, ovverosia la maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea e, tra l'altro, è consentita una dichiarazione di voto a un deputato per Gruppo, ma è esclusa la possibilità di ricorrere alla votazione per parti separate, cosa che invece è ammessa al Senato all'art. 167 comma 6 RS.

Una novità particolare introdotta con le modifiche apportate all'art. 16 RC è quella per cui è ammissibile la domanda di votazione per appello nominale, che può essere presentata, nella fase antecedente all'inizio della discussione, da uno o più presidenti di Gruppo ovvero da un numero di deputati pari a venti; mentre, per richiedere lo scrutinio segreto, il numero di deputati necessario è stato innalzato a trenta, a seguito delle modifiche introdotte all'art. 49 RC.

Parimenti, si è deciso di uniformare il Regolamento parlamentare rispetto a quanto previsto dalla disposizione costituzionale relativa alla maggioranza necessaria per approvare le eventuali modifiche, poiché si è escluso di potere ricorrere a forme di deliberazione non qualificate come il voto espresso per alzata di mano ed è stato opportunamente esplicitato che “qualora non sia stata richiesta la votazione qualificata, si procede con votazione nominale allorché sia necessario constatare la maggioranza di cui all'articolo 64 della Costituzione”.

Per quanto riguarda invece l'altro ramo del Parlamento, al Senato, come già anticipato, la procedura è più semplice, ricorda per taluni aspetti procedurali quella seguita per il procedimento legislativo. Difatti, dopo aver ricordato che il *Plenum* deve adottare il proprio Regolamento con una maggioranza conforme a quella prevista dal dettato costituzionale (comma 1), l'art. 167 introduce la procedura. L'impulso di riforma può pervenire sia da ciascun Senatore, che ha la facoltà di presentare proposte di modifica e che verranno preventivamente esaminate dalla Giunta per il Regolamento, oppure dalla Giunta medesima. Il collegio ha il compito di riferire all'Assemblea con relazione scritta, che deve essere fatta circolare nei cinque giorni antecedenti alla discussione. Una volta giunti dinnanzi al *Plenum* inizia la discussione sui contenuti e sugli eventuali emendamenti presentati, ammissibili se presentati almeno quarantotto ore prima dell'inizio della discussione stessa e sottoposti all'esame della Giunta. Sebbene sia stato previsto tale obbligo procedurale, il Presidente ha il potere di dichiarare ammissibili nuovi emendamenti strettamente connessi con modifiche precedentemente approvate. Tra l'altro, se le modifiche rappresentano un complesso normativo organico

composto di più disposizioni, che sono tra loro connesse, per la deliberazione finale il quorum richiesto è la maggioranza assoluta. È però facoltà di otto Senatori di presentare richiesta per lo stralcio di singole disposizioni, affinché queste siano votate singolarmente e separatamente. Se ammissibile, per la loro deliberazione è necessaria il raggiungimento della maggioranza assoluta.

A questo punto appare doveroso sottolineare – a sostegno della tesi per cui le norme del Regolamento parlamentare debbano essere delineate in un contesto di ampia condivisione politica e non rappresentare un ricatto della sola maggioranza parlamentare a discapito delle opposizioni – come la riforma fin qui trattata è stata approvata il 28 febbraio 1990 con una larghissima maggioranza, talmente ampia che ha rasentato di poco l’unanimità, giacché è stata approvata con 400 voti a favore, mentre i contrari gli astenuti sono stati rispettivamente 13 e 1. Nonostante i buoni propositi della riforma sin qui ricostruita, che ha comunque rimodulato l’eccessivo ruolo decisionale di tipo esclusivo della Giunta nel suo potere di revisione regolamentare, in realtà alcuni profili sono rimasti esclusi, quando invece avrebbero meritato altrettanta considerazione. Si fa riferimento in particolare al regime di pubblicità dei lavori, oltre che alle modalità e alle regole che governano la scelta dei componenti.

In merito alla pubblicità dei lavori, principio costituzionalmente garantito dall’art. 64 co. 2 e che negli ultimi anni è stato progressivamente applicato da entrambe le Camere rispetto a molte procedure interne, lo stesso non ha riguardato i lavori delle Giunte. Tra l’altro, rispetto alle altre Giunte presenti alla Camera e al Senato<sup>182</sup>, oggetto di approfondimento in questa sede, risultano

---

<sup>182</sup> Si ricorda che alla Camera al Senato sono previste altre Giunte titolari di funzioni non legislative. Alla Camera sono due: la Giunta delle elezioni, chiamata a sovrintendere la regolarità del processo elettivo visto il suo compito di valutazione dei titoli di ammissione di ciascun deputato e che ha dunque compiti istruttori in materia di verifica dei poteri; e la Giunta delle autorizzazioni a procedere, che deve autorizzare le richieste di sottoposizione a procedimenti di natura penale che prevedono la limitazione delle libertà fondamentali quali quella personale e domiciliare (e per i ministri che siano anche deputati secondo quanto previsto dall’art. 96 Cost.), nonché esamina le questioni relative alla insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai deputati (art. 68, co. 1, Cost.).

Al Senato, invece, oltre alla Giunta per il Regolamento, è prevista una sola Giunta che assolve sia il compito di verificare i titoli di ammissione dei Senatori e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, nonché l’esame delle richieste di autorizzazione a procedere presentate dall’autorità giudiziaria, ossia la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari.

Si ricorda che, inoltre, a partire dall’entrata in vigore del d.lgs. del 31 dicembre 2012, n. 235, recante il testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell’articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190, le Giunte di Camera e Senato sono competenti a giudicare le cause di incandidabilità sia originarie che sopravvenute. Si v. Di Ciolo V., Ciaurro L., op. ult. cit., pp. 111-254 e 317-319; Gianniti Lupo, ult. op. cit., pp. 98 e ss. Per approfondimenti si v. Mencarelli A., Giunta delle elezioni, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2009, pp. 1001-1009; Rolli R., *La non candidabilità fra sostanza e processo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017. Per un approfondimento a livello comparato sulla verifica dei poteri si v. Lanchester F., *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto in Giurisprudenza*

deficitarie di un proprio regolamento, che disciplini le modalità di deliberazione per l'adozione dei testi base da presentare all'Aula. Sebbene siano sistematicamente pubblicati i Bollettini delle Giunte e delle Commissioni, gli stessi sono particolarmente sintetici e sommari. In questo modo si palesa un impedimento a chi volesse conoscere i dibattiti che hanno avuto luogo nel corso delle riunioni, potenzialmente in grado di violare diritti costituzionalmente garantiti, quali quello per cui le sedute in cui si riuniscono le Camere devono essere pubbliche – eccezion fatta per le adunate in seduta segreta – e quello più generale del diritto all'informazione.<sup>183</sup>

Il velo di opacità che ha caratterizzato i resoconti delle Giunte si è notevolmente attenuato a partire dalla XII legislatura, allorché si è affermata la tendenza a pubblicare bollettini maggiormente dettagliati.

Il problema di fondo della pubblicità dei lavori, pur comprendendone le ragioni finalizzate a tutelare il delicato procedimento di revisione del Regolamento, rappresenta un ostacolo di non poco conto rispetto a chi è interessato, per ragioni che esulano da fattori di mera contrapposizione politica, a conoscere nel dettaglio il merito e le posizioni che hanno portato la Giunta a fare determinate scelte. In particolar modo, la pubblicazione di veri e propri resoconti stenografici consentirebbe ai deputati e senatori che non fanno parte della Giunta di venire a conoscenza del processo di riforma e delle elaborazioni che ne sono seguite in maniera dettagliata, per non vedersi imposte dall'alto decisioni precostituite in altra sede. A tale ipotesi si potrebbe opportunamente obiettare richiamando il potere del Presidente di Assemblea di allargare la Giunta attraverso la nomina di membri rappresentanti di gruppi parlamentari inizialmente esclusi. Si deve però ricordare che tale potere è sottoposto a vincoli numerici, dal momento che se alla Camera in via di prassi non si è andati nelle ultime legislature oltre la nomina di tre membri in eccedenza<sup>184</sup> – giacché non esistono limiti codificati –, al Senato, con

---

costituzionale, 43, 2009, pp. 2859-2873 e più recentemente Pegoraro L., Pavani G., Pennicino S., Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti, Bologna, Bononia University Press, 2011.

<sup>183</sup> A questo proposito si v. Ciauro G.F., La resocontazione dei lavori parlamentari, in Nuovi studi politici, 1984, il quale ha sottolineato come spetti in capo alle Istituzioni di democrazia rappresentativa, cui è delegato l'esercizio della sovranità popolare, garantire e assicurare il diritto all'informazione.

<sup>184</sup> Alla Camera, la nomina di membri integrativi rispetto al numero di dieci, ha visto nella XV legislatura essere stato esteso fino a ricomprendere altri due membri, nella XVI un solo membro, mentre nella XVII altri tre membri. Nella XVIII la composizione è di dieci membri, cui si aggiunge *de iure* il Presidente Fico. Parimenti al Senato, nella XVIII Legislatura, il numero di membri è pari a dieci, cui va aggiunta la presenza della Presidente Alberti Casellati. Si rileva, benché non sussista alcun obbligo che preveda la loro convocazione, che al momento in cui questo elaborato viene presentato, le Giunte della Camera e del Senato non sono state ancora coinvolte. Sia consentito il rinvio a Mandato M., Stegheer G., Prerogative presidenziali e accordi di partito: genesi del primo governo italiano bipopolista perfetto, in Nomos-Le attualità nel diritto, 2, 2018. Si v. *supra* nota 136.

l'adozione del nuovo Regolamento del 2017 (di cui si rinvia al Cap. 4), è stato fissato a non più di due membri in eccedenza rispetto all'ordinaria composizione. A questo punto, per ovviare ai limiti numerici e solo con l'obiettivo di consentire ai deputati e senatori esclusi di venire a conoscenza dei contenuti del dibattito, si potrebbe ipotizzare di farli comunque partecipare come se fossero invitati di pietra, senza dunque possibilità di partecipazione attiva.<sup>185</sup>

Il problema legato alla composizione, oggetto di tentativi di modifica nel corso del periodo repubblicano<sup>186</sup>, è rimasto sostanzialmente invariato, in totale continuità rispetto ai Regolamenti adottati all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione. Come si è visto, nonostante le deroghe, il numero di membri previsto è rimasto stazionario.

Strettamente connessi alla composizione sono la configurazione e le attribuzioni spettanti alla Giunta – che come abbiamo già visto è nata come organo tecnico-giuridico con funzioni consultive rispetto all'Aula, che rimane invece sovrana nel decidere se apportare o meno revisioni al testo regolamentare – è il problema legato alla sua politicizzazione, che nel corso del tempo è aumentata esponenzialmente, dimostrando una particolare sovraesposizione politica in determinate Legislature. Da politicità attenuata a politicità aggravata.

Certo è che il Presidente di Assemblea, organo monocratico che presiede l'Assemblea, dovrebbe – perlomeno in linea teorica – scegliere le personalità che andranno a comporre la Giunta privilegiando un criterio di competenza professionale, alle volte di ordine fiduciario, ma comunque scevro da eccessivi condizionamenti politici.

Così come sancito a livello regolamentare, il potere di scelta rappresenta una prerogativa esclusivamente presidenziale, benché in più occasioni si siano verificati, in via di prassi, contatti di natura informale con i gruppi parlamentari per la designazione di talune personalità.<sup>187</sup> Tra

---

<sup>185</sup> Sulle stesse conclusioni, già Curreri, op. ult. cit., p. 541. L'Autore richiama in proposito un unico precedente del 1986, allorché la Presidente Iotti ha deciso di ammettere, in deroga alle previsioni regolamentari, alcuni deputati radicali che avevano firmato proposte emendative, al fine di poterle illustrare personalmente in sede di Giunta. Cfr. nota 14, p. 541. Dal momento che il volume dell'Autore è stato pubblicato nel 1995, è doveroso precisare che ulteriori accadimenti si sono verificati nel frattempo.

<sup>186</sup> Per esempio, nel 1990 due sono state le proposte presentate dai radicali di modificare le modalità compositive di tale collegio.

<sup>187</sup> A tal proposito, è opportuno richiamare una seduta del 17 luglio del 1996, allorché l'On. Liotta ha chiesto delucidazioni al Presidente, dalla cui risposta sarebbe determinata la sua permanenza o meno nella Giunta. Il fatto all'origine del quesito ha riguardato una richiesta allo stesso pervenuta da parte del Presidente del gruppo parlamentare di cui faceva parte, il quale lo ha invitato a seguire un atteggiamento omogeneo rispetto alle direttive assunte dal gruppo oppure in caso contrario a rassegnare le proprie dimissioni. Il deputato ha deciso di investire della questione il Presidente, per chiarire “se la nomina di ciascun membro della Giunta per il regolamento costituisca un'automatica conseguenza della designazione da parte del gruppo di appartenenza ovvero sia di esclusiva competenza del Presidente della Camera; e se, di conseguenza, deve o no considerare il suo ruolo in quest'organo quale cinghia di trasmissione delle posizioni del gruppo di forza Italia il cui programma, del resto, tace sulle questioni regolamentari”. Il Presidente Violante, nel sottolineare il ruolo consultivo della Giunta rispetto a quello del Presidente della Camera, pur riconoscendo la

l'altro, è più volte accaduto che se da un lato taluni membri abbiano fatto parte della Giunta per più legislature, perché considerati maggiormente avvezzi alle questioni di natura regolamentare; dall'altra si sono verificate delle situazioni per cui alcuni membri abbiano rassegnato le proprie dimissioni dalla Giunta perché usciti dal gruppo parlamentare di appartenenza per divergenti orientamenti. Più diffusi sono i casi in cui le dimissioni intercorrano per sostituzione a seguito dell'assunzione di altri incarichi, ad es. qualora deputati e senatori siano chiamati a far parte del Governo e a presiedere un Dicastero. Di contro, deputati o senatori che rassegnano le proprie dimissioni per motivazioni che esulano da ragioni derivanti dall'assunzione di incarichi governativi, ma che sono invece imputabili a ragioni prevalentemente politiche, su invito del Presidente, tendono a ritirarle.<sup>188</sup>

In linea generale, la prevalenza dell'uno o dell'altro criterio, di solito quello della rappresentanza, trova giustificazione in ordine al ruolo che la Giunta è chiamata a svolgere. E si spiega altresì in considerazione all'aver investito del potere di scelta dei membri il Presidente di Assemblea parlamentare, piuttosto che un organo esclusivamente di natura politica qual è la conferenza dei Presidenti di gruppo.

Qualora si volesse intervenire sulle modalità di composizione, una prima ipotesi potrebbe essere quella di far prevalere il principio di rappresentatività rispetto a quello di proporzionalità, al pari della Conferenza dei Presidenti di gruppo, benché quest'ultimo organo esclusivamente di natura politica. Una modifica di questa portata avrebbe come corollario necessario un aggravamento procedurale per quanto riguarda le modalità di deliberazione, rendendo imprescindibile il raggiungimento dell'unanimità, giacché un quorum inferiore potrebbe

---

partecipazione dei gruppi alla segnalazione di una rosa di nomi ha sottolineato come “la scelta dei componenti è pertinenza esclusiva del Presidente”. Cfr. Resoconto sommario della Giunta per il regolamento del 17 luglio 1996. Si v. altresì Ibrido R., *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo di risoluzione dei casi regolamentari”*, Milano, Franco Angeli, 2014, pp.223-225.

<sup>188</sup> Ad es. il caso del marzo 1999, allorquando il deputato Lembo decise dapprima di dimettersi, per poi cambiare idea, chiedendo un maggior coordinamento tra le decisioni assunte in seno alla Giunta e quelle assunte in sede di Conferenza dei Presidenti di Gruppo. Cfr. Resoconto Giunta per il Regolamento, XIII Legislatura, seduta 16 marzo 1999, p.3.

Tra l'altro si vuole qui richiamare una differenza sostanziale tra la Giunta per il Regolamento e la Giunta per le elezioni in termini di composizione, pur essendo consapevoli delle diverse attribuzioni di cui sono titolari i due organi, il primo in ordine alle modifiche al Regolamento e alla consulenza sulle questioni interpretative, il secondo rispetto alla verifica dei poteri in ragione di quanto disposto dall'art 66 Cost., che affida a ciascuna Camera il controllo sulla regolarità del procedimento elettorale e l'accertamento di situazioni di ineleggibilità e incompatibilità. Difatti, la Giunta per le elezioni è l'organo competente nel giudizio sui titoli di ammissione dei membri e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità e, solo al Senato, per quanto attiene all'esame delle richieste di autorizzazione a procedere. I membri, trenta alla Camera (art. 17 RC) ventitrè al Senato (art. 19 RS), nominati dal Presidente una volta che si sono costituiti i gruppi parlamentari, non si possono dimettere. Cfr. Di Ciolo V., Ciaurro L., op. ult. cit., pp. 318 e ss.; Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, p. 131, Mazzoni Honorati M.L., *Diritto parlamentare*, pp. 121 e ss.

incidere negativamente sulla maggioranza governativa e, parimenti, sulle minoranze. Ovviamente, affinché il principio di rappresentatività sia equamente rispettato, sarebbe ulteriormente necessario incrementare il numero di membri, potendo così le forze politiche trovare adeguata rappresentazione. Parimenti, per scongiurare il rischio derivante da una eccessiva rappresentazione delle minoranze, che in una configurazione di questo tipo sarebbe naturale sfogo, parte della dottrina ha ipotizzato l'applicazione di un comma su cui è intervenuta l'abrogazione.<sup>189</sup>

Non sono nemmeno mancate proposte circa l'introduzione di una composizione paritaria tra membri afferenti alla maggioranza e quelli riconducibili alle opposizioni, che potrebbe contribuire a edulcorare il fattore politico a vantaggio di una configurazione maggiormente tecnico-giuridica.<sup>190</sup>

Un altro aspetto degno di considerazione circa le soluzioni per un rafforzamento del ruolo della Giunta è quello relativo alla sua convocazione, in particolar modo quando trattasi di delicate questioni di interpretazione del Regolamento. Pur non esistendo alcun obbligo o vincolo per il Presidente di convocare la Giunta<sup>191</sup>, nella proposta di riforma del Regolamento della Camera presentata nella XVII Legislatura (Riforma Boldrini), al fine di rafforzare le garanzie per le opposizioni, è stato ipotizzato di introdurre la possibilità per una minoranza<sup>192</sup> di richiedere la convocazione dell'organo per l'esame di questioni relative all'interpretazioni del Regolamento. Tale specifica questione ha sollevato diversi e pienamente condivisibili dubbi circa la sua opportunità, dal momento che alla richiesta non sarebbe seguita la sospensione del procedimento questionato. Il Presidente, tra l'altro, avrebbe potuto decidere se e quando

---

<sup>189</sup> Si era ipotizzato infatti di applicare l'art. 81 comma 4 del RC, che disponeva a un Presidente di Gruppo o a dieci deputati di richiedere l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea del progetto di legge su cui la Commissione ancora non si è pronunciata. L'articolo è stato modificato il 24 settembre 1997. Cfr. Curreri, op. ult. cit. 538-539.

<sup>190</sup> Nel richiamare le due proposte di modifica al Regolamento del Senato, presentate nel 2008 – l'una a firma dei senatori Gasparri e Quagliariello Pdl (doc. II, n. 6), l'altra dai senatori Ceccanti, Incostante, Morando e Tonini (doc. II, n. 9) –, è stata evidenziata la divergenza di visioni circa la composizione bipartisan tra maggioranza e opposizione nella Giunta per il regolamento. Difatti se quella avanzata dai Senatori del gruppo Pdl escludeva tale ipotesi (mentre avanzava tale configurazione per la Giunta delle elezioni e delle immunità), quella avanzata dai Senatori del gruppo Pd si proponeva a favore. Curreri S., Le riforme regolamentari possibili, in Forum di quaderni costituzionali, 13 ottobre 2008. Altri Autori si sono espressi invece a favore, si v. Gambale P., Spunti ricostruttivi sul ruolo delle Giunte per il regolamento nella formazione e interpretazione del diritto parlamentare, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 2, 2012 e Ibrido R., L'interpretazione del diritto parlamentare, op. ult. cit. p. 38-39.

<sup>191</sup> Di Ciolo e L. Ciaurro, Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, Milano, Giuffrè editore, 2013, p. 317.

<sup>192</sup> In particolare, tra le proposte di modifica era stata avanzata l'ipotesi che la richiesta di convocazione potesse pervenire da uno o più Presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica fosse complessivamente pari almeno a un terzo dei componenti della Camera.

rimettere la questione al voto, in ragione del suo ruolo dominante rispetto alla Giunta stessa, che invece ha un ruolo recessivo e consultivo.<sup>193</sup>

Nel merito di questa dimensione appare doveroso sottolineare come nella linea evolutiva repubblicana si è più volte verificata la situazione per cui, in ragione di un forte attivismo politico, il Presidente di Assemblea si sia fatto portavoce dell'esigenza di procedere alle riforme regolamentari, innescando l'avvio della procedura di modifica, alle ascrivibili a elaborazioni di proprie linee politiche.<sup>194</sup>

## **2.2. Il Magistrato d'Assemblea: garante o governante del Regolamento?**

Una volta affrontata la questione strettamente connessa alla Giunta per il Regolamento per quanto riguarda evoluzione, ruolo e funzioni, è necessario fare qualche breve cenno alla figura del Presidente d'Assemblea.

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

---

<sup>193</sup> Rispetto a questa ipotesi si v. *pro* Gianfrancesco E., Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali, in Gianfrancesco E, Lupo N., Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione, Roma, Luiss University press, 2007, p. 27-29 e *contra* Perniciaro G., I gruppi di opposizione nel metodo e nel merito della proposta di modifica del regolamento della Camera, in Osservatorio sulle fonti, n.1, 2014, pp. 1-10. Si veda altresì Romano G., I Presidenti delle Camere: vecchi miti, nuove certezze e un'ipotesi di futuro, in Lippolis V. (a cura di), Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Napoli, Jovene, 2008, pp. 287-338.

<sup>194</sup> Taluni Presidenti, nel discorso di insediamento a seguito della loro elezione allo scranno più alto dell'Assemblea, hanno posto l'accento sulle necessità di apportare modifiche al Regolamento. Si ricorda innanzitutto l'ultimo in ordine di tempo, il Presidente Fico che il 28 marzo 2018 ha evidenziato come “le innovazioni devono andare di pari passo con altri importanti interventi che potrebbero essere realizzati nell'ambito di una riforma del Regolamento della Camera dei deputati. Perché è anche da qui che passa il miglioramento della qualità della vita di tutti. Si tratta di interventi a cui non possiamo sottrarci, anche alla luce delle recenti novità introdotte al Senato della Repubblica. In questo senso il mio impegno come Presidente della Camera sarà ispirato a tre principi: garantire un alto livello qualitativo della discussione parlamentare; garantire il rispetto di tutte le componenti, sia di maggioranza sia di opposizione; interpretare lo spirito di cambiamento che i cittadini ci hanno espresso nelle ultime consultazioni elettorali”. Prima di lui Francesco Cossiga, eletto al Senato, il 12 luglio 1983 ha affermato che “un primo contributo specifico dovremo coerentemente darlo nel buon funzionamento dell'Assemblea di Palazzo Madama perfezionando, dopo attento, comune e concorde esame, i nostri regolamenti e organizzando sempre meglio l'attività dell'Aula e delle Commissioni”. O ancora nel primo discorso tenuto il 5 giugno 1968, Sandro Pertini ha preannunciato l'immediata convocazione della Giunta per il Regolamento per “esaminare tutti i numerosi problemi connessi allo snellimento delle procedure di esame delle leggi perché scopo nostro essenziale deve essere quello di affrontare, discutere e risolvere i temi fondamentali legati allo sviluppo del paese”. Cfr. Resoconti stenografici della seduta del 5 giugno 1968, della seduta 12 luglio 1983 e della seduta 28 marzo 2018.

istituzionale, 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 importanza<sup>195</sup>. Il Regolamento parlamentare è ricco di disposizioni che si riferiscono più o meno direttamente all'organo che siede al più alto scranno sia del Senato sia 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. Tale momento si verifica in un momento 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 (artt. 2 RC e RS)<sup>196</sup>, entrambe procedono a eleggere il proprio Presidente, che rimarrà in carica tutta la legislatura<sup>197</sup>.

In linea generale, il Presidente, in relazione al ruolo di garante – o meglio *super partes* – che in linea teorica sarebbe chiamato a rivestire, deve essere largamente rappresentativo e, per tale ragione, la sua elezione richiede un quorum speciale<sup>198</sup>: per la Camera dei deputati è richiesta la maggioranza dei 2/3 dei componenti al primo scrutinio, 2/3 dei voti per il secondo e il terzo e la maggioranza assoluta dal quarto; mentre per il Senato è richiesta la maggioranza assoluta

---

<sup>195</sup> Per un approfondimento, cfr. Baldassarre A., Sacco F., Parlamento, in Mangiameli, S. (a cura di), Diritto Costituzionale, Milano, Il Sole-24 ore, 2008, pp. 919 e ss.; Ciaurro L., Presidenti delle assemblee parlamentari, in Enciclopedia Giuridica Treccani vol. XXIV, Roma, 1991; Lupo N., Presidente di Assemblea, in Dig. Pubbl., Torino, Utet, 2010; Manzella A., Il Parlamento, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003; Sciortino A., Il Presidente di Assemblea Parlamentare, Torino, Giappichelli, 2002; Torre A., Il magistrato dell'assemblea: saggio sui presidenti parlamentari, Torino, Giappichelli, 2000 e Id., Presidente di assemblea parlamentare, in Dizionario di diritto pubblico, vol. V, Milano, 2000.

<sup>196</sup> 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 successore 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 RS), al Senato la carica è rivestita dal Senatore più anziano d'età, mentre alla Camera prevale il criterio dell'esperienza (art. 2 RC). Per un approfondimento sul ruolo del Presidente provvisorio, cfr. Piccirilli G., Il Presidente provvisorio, in Gianfrancesco E., Lupo N., Rivosecchi G. (a cura di) I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 227 e ss.

<sup>197</sup> Lupo N., L'elezione e la posizione dei Presidenti delle Camere, in De Cesare C., (a cura di), Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto, Roma, Aracne, 2011, pp. 71-98.

<sup>198</sup> 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. Mastromarino A., Art. 63, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevari G. E., La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Bologna, Il Mulino, 2017, voll. II, pp. 48 e ss.



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 (artt. 4 RC e 4 RS.).

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 svolgere il ruolo di supplente del Capo dello Stato, qualora se ne verificasse la necessità.

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 a 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 Governo<sup>199</sup>; a partire dagli anni Novanta si è andata affermando la prassi per cui entrambi i Presidenti siano stati diretta espressione delle forze politiche sostenitrici del Governo<sup>200</sup>. 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.

---

<sup>199</sup> Cfr. Ceccanti S., *I Presidenti di Assemblea e la "mistica" dell'imparzialità*, in Lippolis V. (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti della Camera, Il Filangieri, Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene, 2013, Caretti P., *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in Violante L. (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali, Vol. XVII*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 583-611 e Lippolis V., *Maggioranza, Opposizione e Governo*, *ivi*, pp. 613-658. Per un puntuale *excursus* sulle novelle regolamentari a partire dagli anni Settanta, si rinvia a Lanchester F. (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Milano, Giuffrè, 2013.

<sup>200</sup> 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 o 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. Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 115 e ss.

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 per esempio il parere al Capo dello Stato, prodromico allo scioglimento anticipato delle Camere), dei Regolamenti, di leggi, consuetudini e prassi (come per es. la partecipazione alle consultazioni qualora si verifichi una crisi di Governo), possono essere suddivise in categorie, considerata la 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 politico.<sup>201</sup>

I Presidenti di Camera e Senato, nell'espletamento dei loro compiti e delle loro funzioni, sono coadiuvati dal Consiglio di Presidenza, rispettivamente composti da quattro Vice-Presidenti, che hanno il compito di sostituirli 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 regolamentari<sup>202</sup>. 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 parlamentari<sup>203</sup>. Inoltre, il Consiglio di

---

<sup>201</sup> Per una puntuale disamina delle funzioni, si. v. Dickmann R., Presidenti delle Camere, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2010, pp. 523-535.

<sup>202</sup> Per un approfondimento, cfr. Di Ciolo Ciaurro, op. ult. cit., pp. 282 e ss.; Gianniti L., Lupo, N., op. ult. cit., pp. 133 e ss. e Manzella A., Il Parlamento e Clementi F., Sui limiti del principio maggioritario: la modifica dell'art. 5 del Regolamento del Senato, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2002 e Martines T., Silvestri G., Decaro C., Lippolis V., Moretti R., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2011.

<sup>203</sup> All'interno di ciascuna Camera sono presenti i Gruppi parlamentari, cui ciascun deputato e senatore è tenuto ad aderire. Gli stessi sono 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. Rinviamo a maggiori approfondimenti sulla riforma del Regolamento del Senato del 2017 al capitolo successivo (cfr. *ivi* cap. 4) secondo quanto sancito dagli artt. 14 Reg. Cam. e 14 Reg. Sen., i parlamentari che non dichiarano il gruppo cui vogliono appartenere (o coloro

Presidenza che 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.

Uno dei compiti più delicati, oltre che maggiormente esposti a critica, è quello relativo alle interpretazioni offerte ai Regolamenti che i Presidenti sono chiamati a espletare.

Sebbene con la sentenza 9 del 1959 la Corte costituzionale abbia da un lato confermato il principio per cui il sindacato sulle norme regolamentari spetta esclusivamente le Camere, escludendo tra l'altro un loro utilizzo come norme parametro nel giudizio di legittimità

---

che se ne distaccano) vengono automaticamente assegnati al cd. 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 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 e 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 e 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?conoscere lacamera=91>. Cfr. De Vergottini G., *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 Palamento (...) costituendo il riflesso istituzionale del pluralismo politico”, cit. p. 539; Martines T., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè editore, 2010, cit. p. 269. Per un approfondimento, cfr. Bin R., *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in AA.VV., (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. Cozzoli V., Castaldi F., *I gruppi parlamentari alla Camera dei Deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2007, Napoli, Jovene, 2008, pp. 339-367; Curreri S., *I Gruppi parlamentari autorizzati nella XIV legislatura* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 12 giugno 2006 *I Gruppi parlamentari nella XV legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2006.

costituzionale delle leggi; dall'altro, ha contribuito nel porre le basi per la valorizzazione del ruolo del Presidente di Assemblea quale garante e giudice delle norme regolamentari.

Specularmente, gli articoli 8 RC e 8 RS (cui debbono necessariamente aggiungersi gli artt. 16 co. 2; 41 co. 1 e 2 e 116, co. 4 RC; artt. 18, co. 3 e 3 bis, 56 e 161 RS) che elencano le attribuzioni del Presidente – integrando rispetto alla minimale versione del passato ereditata sin dal 1848 – non fanno espressamente cenno a tale compito, optando per una formula maggiormente generica come quella di “facendo osservare il Regolamento” – da qui il ruolo di garante – e richiamando le altre funzioni a esso spettanti. Ovviamente, l'attività di interpretazione, da cui il Presidente non può esimersi, non si risolve solo ed esclusivamente con riferimento ai Regolamenti parlamentari *maiores*, ma si estende altresì a tutto il *corpus* normativo scritto e non scritto delle Assemblee parlamentari. Il suo ruolo di “giudice imparziale”<sup>204</sup>, che deve garantire che lo *ius parlamenti* sia interpretato, applicato e integrato nel modo più “opportuno”, rimane comunque preponderante, sebbene in questa attività possano essere coinvolti con funzioni di consulenza ulteriori organi interni (*in primis* la Giunta per il Regolamento), anche considerando un dato di non poco conto, ossia il fatto che le sue decisioni, oltre a essere insindacabili, sono altresì inappellabili ed per questo che è possibile assimilarlo a un giudice di prima ed unica istanza. Tra l'altro, il deferimento all'Assemblea è un istituto quanto più caduto in desuetudine nelle ultime legislature, per cui ben di rado, anzi quasi mai, il Presidente coinvolge il *Plenum* chiedendo un suo pronunciamento<sup>205</sup>.

---

<sup>204</sup> La dottrina ha fatto ricorso a diverse dizioni, in prima istanza simili, ma che poi hanno mostrato le loro differenze di significato. Si è parlato del Presidente di Assemblea come giudice, ovvero magistrato, come custode oppure come arbitro. Con riguardo al primo termine si v. Fois S., Relazione di sintesi in Il parlamento nella costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII Legislatura, Milano, 1979, pp. 587 e ss.; con riferimento al secondo si v. Torre A., Il magistrato dell'Assemblea, op. ult. cit. e Iacometti M., I Presidenti di Assemblea parlamentare, op. ult. cit.; con riguardo al termine custode, cfr. Ciaurro G.F., Presidenti delle Assemblee parlamentari, in Enc. Giur., XXIV, Roma, 1991, pp. 6 e ss.; e per il termine arbitro Gianfrancesco E., Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali, in Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione, Roma, 2007, pp. 7 e ss.

<sup>205</sup> L'istituto, le cui previsioni regolamentari sono state assai ridotte, è attivabile da un singolo parlamentare, la cui rilevanza si comprende rispetto agli effetti che lo stesso innesca, ossia che la decisione sia presa sulla base di argomentazioni politiche perché rimessa al plenum, rendendo trascurabile il versante tecnico-giuridico. A ciò si deve aggiungere l'esposizione cui potrebbe essere soggetto il Presidente qualora l'Assemblea decidesse in maniera del tutto difforme rispetto agli intendimenti dell'organo monocratico. A tal proposito, si v. Lupo N., I poteri i “giudice” e di “integratore” del diritto parlamentare, in Lippolis V. (a cura di), Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere, Il Filangieri, Quaderno 2012-2013, Napoli, Jovene, 2013, pp. 183 e ss., spec. 198. Si ricorda quanto accaduto nel 2003, allorquando il Presidente della Camera in una seduta estiva (18 giugno), richiamando gli artt. 41 e 89 RC, ha chiesto che l'Assemblea si pronunciasse su una questione attinente l'ammissibilità degli emendamenti. Il progetto di legge recava disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato (approvata dalla Camera e modificata dal Senato) (185-B). Si riporta di seguito il passaggio fondamentale:

Nel momento in cui è necessario che egli applichi una prassi particolare ovvero debba decidere a quale precedente rifarsi per la risoluzione di un caso di specie, deve farlo valutandone attentamente pro e contro, dal momento che nell'assumere una decisione ci sarà sempre una parte politica che soccomberà, mentre l'altra (spesso la maggioranza) ne beneficerà. Risvolti di questa portata possono essere affievoliti con le motivazioni addotte dal Presidente, il quale può spiegare di aver fatto una scelta piuttosto che un'altra rifacendosi a decisioni assunte dai suoi predecessori in situazioni analoghe, sebbene nessun precedente e nessuna prassi siano vincolati e dunque non esiste obbligo alcuno per il Presidente.

Nell'attività di interpretazione e integrazione del Regolamenti, il Presidente è chiamato a estrinsecare formalmente il suo potere attraverso circolari interpretative, il cui fondamento normativo è riscontrabile negli artt. 8 RS e 22, co. 1 *bis* RC, che possono essere indirizzate a una pluralità di soggetti interni (ad es. ai Presidenti delle Commissioni) e che possono essere sottoposte a regime di pubblicità attraverso la loro pubblicazione sui rispettivi siti internet, ovvero rimanere celate dietro una zona d'ombra e conoscibili solo a un ristretto pubblico. È altresì possibile che il potere interpretativo presidenziale non venga attivato con il ricorso a specifici strumenti di cui il Presidente è titolare, ma rimesso all'eventuale parere della Giunta per il Regolamento (v. *infra* cap. 2, par. 3).

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 un certo grado di politicità. A riprova di ciò è possibile richiamare alcuni casi comparati, come quello della Svezia e della Spagna<sup>206</sup>. 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

---

“PRESIDENTE pur confermando le perplessità già espresse, in considerazione dell'estrema delicatezza della materia, ritiene, in via eccezionale, ai sensi degli articoli 41 e 89 del regolamento e alla luce dei precedenti, di chiamare l'Assemblea a deliberare sull'ammissibilità dell'emendamento Fanfani 1.70.”

LUCIANO VIOLANTE, parlando per un richiamo al regolamento, osserva che, in vigenza di un sistema elettorale maggioritario, un'eventuale deliberazione dell'Assemblea sull'ammissibilità di un emendamento si porrebbe in contrasto con le funzioni di garanzia proprie del Presidente della Camera nonché con il necessario equilibrio nei rapporti tra maggioranza e opposizione. PRESIDENTE, ribadito il carattere eccezionale della procedura alla quale intende attenersi, precisa che, anche in considerazione del fatto che la proposta di legge in esame investe alcune figure istituzionali tra le quali il Presidente della Camera, ritiene opportuno sottoporre alla valutazione dell'Assemblea l'ammissibilità dell'emendamento Fanfani 1.70”

<sup>206</sup> Cfr. Lauvaux P., Le Divillec A., *Les grandes démocraties contemporaines*, Parigi, Puf, 2015.

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 al Presidente di Assemblea. Ovviamente, le predette problematiche non riguardano direttamente il nostro ordinamento, anche se 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 ha visti protagonisti nella garanzia dell'attuazione dell'indirizzo politico governativo<sup>207</sup>; la seconda, tra il 1976 e il 1993, in cui si è consolidato un rapporto di tipo collaborativo tra maggioranza e opposizione e che è sfociato nell'attribuzione delle Presidenze di Camera e Senato a diverse personalità, anche espressione del maggior partito (storicamente) di opposizione.<sup>208</sup>

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 ha cominciato 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 è affermata la centralità del Parlamento e l'estensione dei poteri presidenziali, nell'ottica della programmazione dei lavori e della

---

<sup>207</sup> Per una puntuale ricostruzione di quel periodo, cfr. Ferrara G., *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. p. 248.

<sup>208</sup> Lippolis V., *Le metamorfosi dei presidenti delle Camere*, in Il Filangieri, Quaderno 2012-2013, Napoli, Jovene, 2013, pp. 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. Pertanto, nell'ottica di tale configurazione dell'assetto dei rapporti, il Presidente rappresenta una sorta di pivot tra la maggioranza parlamentare, le opposizioni e l'Esecutivo, ruolo che spiega altresì l'*an* e il *quomodo* dell'imparzialità sottesa alla carica.

funzione legislativa (ruolo decisivo nella determinazione del calendario dei lavori, controllo sugli emendamenti, etc.)<sup>209</sup>.

Infine, la terza fase, inaugurata con l'avvento del secondo sistema dei partiti e del bipolarismo di stampo coalizionale derivante da una specifica formula elettorale, durante la quale è emersa preponderante l'anima politica del Presidente, stante l'incapacità della maggioranza di governare in modo stabile in Parlamento<sup>210</sup>.

Benché proprio nella seconda fase si sia delineata una concezione del titolare dell'organo monocratico come garante del corretto funzionamento del sistema sia all'interno che all'esterno dell'Istituzione<sup>211</sup>; 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 è emersa invece l'anima governante. È proprio a partire dal biennio 1993-1994 (anni del referendum e dell'introduzione del sistema elettorale

---

<sup>209</sup> Si ricorda che con una missiva recapitata a 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 cd. "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. Galliani D., *La sentenza n. 22 del 2012: il Capo dello Stato parla ai Presidenti delle Camere*, in Quaderni costituzionali, n. 2, 2012, pp. 398-401.

<sup>210</sup> L'avvio della scorsa 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 e ottenuta la fiducia, Sel è uscito dalla maggioranza e si è verificata una situazione 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. Anche la XVIII legislatura ha manifestato un quantum di novità: nonostante l'aspro clima di contestazione, derivante dall'incerto quadro elettorale emerso il 5 marzo 2018, nel corso delle prime sedute si è proceduto all'elezione dei Presidenti, l'uno espressione del Movimento 5 Stelle, l'altra di Forza Italia, entrambi provenienti dalla nuova coalizione tra centro-destra a trazione leghista e movimento pentastellato. Il Presidente della Camera Roberto Fico (M5S) è stato eletto al quarto scrutinio, una volta raggiunta la maggioranza assoluta dei presenti; mentre la Presidente del Senato Maria Elisabetta Alberti Casellati (FI) è stata eletta al terzo scrutinio, giacché raggiunta la maggioranza assoluta dei presenti (art. 4 RS), rendendola la prima donna ad accedere al soglio della presidenza del Senato. Sia consentito il rinvio a Mandato M., Stegheer G., *Il tormentato avvio della XVIII Legislatura e la perdurante crisi di regime: salus rei publicae suprema lex esto*, in Nomos-Le attualità nel diritto, n. 1/2018

<sup>211</sup> Non a caso, è riferendosi a questo periodo che Manzella parla del Presidente come "uomo della Costituzione". Cfr. Manzella A., *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 Rossi E., *Alcune considerazioni sul Presidente d'Assemblea come "uomo/donna della Costituzione"*, in Lippolis, V. (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, Il Filangieri, op. ult. cit.

tendenzialmente maggioritario che hanno dato avvio alla cd. fase del parlamentarismo maggioritario)<sup>212</sup>, che si è assistito a una valorizzazione del ruolo del Presidente d'Assemblea, spesso paragonato alla figura del Giano bifronte<sup>213</sup> in ragione della costante tensione tra le aspirazioni di organo garante e quelle di organo governante e che hanno registrato un progressivo ampliamento del volto politico dei Presidenti di Assemblea.

La rottura della convenzione di attribuire le presidenze delle Camere a esponenti dell'opposizione, frutto di dinamiche e intese contingenti, è stata evocata da molteplici parti forse 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 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 ha dovuto 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 decisivo cui siamo più avvezzi.

In questa chiave di lettura, emerge dunque in maniera chiara la duplice anima del Magistrato d'Assemblea<sup>214</sup>, 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 americano<sup>215</sup>.

---

<sup>212</sup> Questo periodo è stato unanimemente riconosciuto come spartiacque. Cfr. Romano G., I presidenti delle Camere: vecchi miti e nuove certezze ed un'ipotesi di futuro, in Lippolis V. (a cura di), Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei Regolamenti delle Camere, Napoli, Jovene, 2008.

<sup>213</sup> Sebbene il primo richiamo alla duplice anima che caratterizza la figura presidenziale sia da attribuire a Mohroff F., 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 Ceccherini E., I poteri dei Presidenti di assemblea di interpretazione e supplenza dei regolamenti parlamentari, in Rolla G., Ceccherini E., Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna, Torino, Giappichelli, 1997. "Mentre negli anni della prima Repubblica l'elezione alla carica poneva il Presidente in una posizione, per così dire, laterale del palcoscenico politico, nell'ultimo ventennio, al contrario, quella stessa carica ha costituito un volano della sua visibilità. Sono tutti elementi che hanno contribuito a rendere sfuggente, se non ambigua la figura del Presidente di Assemblea che spazia ormai tra le due polarità del garante imparziale, nei confronti della maggioranza e dell'opposizione, dell'applicazione dei regolamenti (e ovviamente delle regole costituzionali che questi devono rispettare) e, all'estremo opposto, del protagonista delle vicende politiche". Lippolis V., Le metamorfosi dei Presidenti della Camere, cit. p. 4.

<sup>214</sup> L'opportuna e celebre definizione di magistrato d'Assemblea è di Alessandro Torre, *Il magistrato dell'assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000.

<sup>215</sup> 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



L'impossibilità di ricondurre totalmente all'uno o all'altro prototipo, lascia ipotizzare l'emersione di un vero e proprio modello italiano, caratterizzato da più fasi che si succedono e si differenziano in base all'andamento delle vicende del sistema politico-istituzionale, perché se da un lato il Presidente è chiamato a rappresentare interessi che vanno oltre le fazioni politiche, al tempo stesso sono parte integrante della vita politica, da cui non è concretamente possibile estraniarsi. 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 a 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.).<sup>216</sup>

Nell'assolvere questo ruolo così delicato e facilmente influenzato – e influenzabile – dalla dinamica dei rapporti *intra* ed *extra* parlamentari, può prevalere l'anima sia di arbitro che di attore politico, in ragione del *background* del soggetto chiamato a rivestire siffatta carica. E storicamente si sono avvicinate personalità che hanno valorizzato quest'ultimo aspetto, se non addirittura casi in cui il Presidente è stato espressione dell'indirizzo politico di maggioranza<sup>217</sup>.

---

decidesse di ricandidarsi alle successive elezioni politiche, lo fa al di fuori degli schieramenti partitici del *two-party system*, cd. "*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-europeistar/>. Si v. anche Torre A., Lo *Speaker* della Camera dei Comuni: evoluzione del ruolo del Presidente d'Assemblea nel Parlamento di Westminster; Leyland P., The House of Lords: from Lord Chancellor to Lord Speaker; Johnson C.W., The Speaker of the U.S. House of representatives, tutti in Lippolis V., Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere, op. ult. cit., pp.

Nel riprendere il modello inglese, come tipico esempio di imparzialità, taluni Autori hanno richiamato altresì il cd. "sottomodello" di radice francese e belga, ove il Presidente di Assemblea se da un lato presenta profili di imparzialità e di garanzia, dall'altro rappresenta "lo strumento essenziale di realizzazione dell'indirizzo di maggioranza". V. Di Ciolo V., Ciaurro L., op. ult. cit., p. 291.

<sup>216</sup> A tal proposito, si v. Di Giovine A., Modelli di speakership parlamentare e stile esternatorio dei presidenti delle Camere, in AA.VV., Il Parlamento: atti del XV convegno annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 2001, pp. 373-398. L'A. individua la configurazione di un modello all'italiana a seguito dell'inaugurazione della fase maggioritaria, i cui effetti si sono riverberati sul Presidente di Assemblea, determinando la genesi di un vero e proprio ibrido, caratterizzato sia da elementi di neutralità e imparzialità, sia da quel quantum di politicità.

<sup>217</sup> In un 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 svolgere un'attività eccessivamente oppressiva a danno dell'opposizione, ovvero, al tempo stesso, potrebbe inficiare un principio essenziale come quello del buon andamento dei lavori. Cfr. Pertici A., Il Presidente d'Assemblea nei rapporti tra Assemblee elettive ed esecutivi: considerazioni introduttive, in Rossi E. (a cura di) Studi pisani sul Parlamento, vol. III., Pisa, University Press, 2009, pp. 31 e ss.

La curvatura maggioritaria del 1994 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 e 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, o più recentemente la discesa in campo politico del Presidente Grasso)<sup>218</sup>.

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)<sup>219</sup>. Tenendo in considerazione questa rilevanza politica eccessiva e inopportuna, taluni autori (nonché talune fazioni politiche) hanno ipotizzato l'introduzione di un procedimento di revoca nei confronti del Presidente, ovvero la possibilità di presentare una mozione di sfiducia nei suoi riguardi. In realtà, qualora i partiti politici rinvenissero un'eccessiva parzialità del Presidente o più in

---

<sup>218</sup> Lippolis V., *Le metamorfosi dei presidenti delle Camere*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2012-2013, Napoli, Jovene, 2013, pp. 3 e ss. Già in passato è stato rilevato da celebre dottrina (Paladin e Pizzorusso) che l'assunzione di comportamenti innegabilmente politici, che non può essere sanzionato giacché non sono previsti particolari meccanismi che cagionino determinati comportamenti, siano da considerarsi inopportuni. Il caso che ha sollevato obiezioni è quello risalente al 1995, quando l'allora Presidente della Camera aveva espresso nel corso di un comizio del proprio partito, le proprie idee politiche. Analoghi richiami sono stati fatti, nel corso di sedute, anche nel 2000 nei confronti de Presidente del Senato Mancino e nel 2006 nei riguardi del Presidente della Camera Bertinotti. Più di recente, si può richiamare il caso del Presidente Grasso, che negli ultimi mesi del suo mandato, in concomitanza con l'apertura della campagna elettorale per le elezioni politiche 2018, nel mese di dicembre 2017 (dopo essere uscito dal Partito democratico) ha fondato il partito "Liberi e Uguali Con Grasso", di cui egli stesso si è posto alla guida. Per i richiami ai singoli episodi, Di Ciolo V., Ciaurro L., op. ult. cit., p. 292 e sia consentito il rinvio a Mandato M., Stegheer G., *L'esodo della XVII legislatura: tra riforma della legge elettorale e scioglimento delle camere, l'Italia verso il voto*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2017.

<sup>219</sup> 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. Oltre a ricordare episodi risalenti, che hanno visto le dimissioni di Fanfani nel 1973, un caso particolarmente delicato e mediatico è stato quello che ha visto come protagonista Fini tra il 2009 e il 2011. In seguito alla rottura del sodalizio politico con Berlusconi, il Presidente Fini non solo è uscito dal Pdl, ma altresì fondato un proprio partito (FeL) e ha mantenuto il suo ruolo di Presidente della Camera, nonostante le aspre critiche e le ipotesi di sfiducia paventate nell'immediatezza. Sebbene non sia previsto un istituto di questa portata, non è escluso che un Presidente sia portato a rassegnare le proprie dimissioni a seguito di una sfiducia politica. Per la XVII legislatura si ricorda invece la *bagarre* in aula nel corso della seduta del 29 gennaio 2014, allorquando la Presidente Boldrini ha applicato la cd. "ghigliottina". Per un approfondimento, si v. Lippolis V., *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, in Labriola S. (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Roma-Bari, Laterza, Vol. 3, 2006, pp. 221-270.

generale ravvisassero le ipotesi di un suo allontanamento dallo scranno più alto, pur considerando che la figura chiamata a rivestire tale carica mai potrà essere completamente estranea rispetto ai partiti di provenienza, potrebbero ricorrere a un'*escamotages* ossia quello di non approvare il bilancio dell'Assemblea, ponendo le basi per le dimissioni.<sup>220</sup>

Proprio le ultime legislature, in particolar modo da quando sono stati introdotti sistemi elettorali prevalentemente maggioritari, rappresentano infatti 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. Sarebbe pertanto auspicabile “una ulteriore evoluzione garantistica del ruolo del Presidente di una Camera fino a configurarlo come una sorte di potere terzo e neutro di garanzia rispetto alla stessa Assemblea presieduta”.<sup>221</sup>

### 2.3. Il ruolo della prassi

*A disegnare il modello di rapporti (...) concorrono anche le fonti integrative del testo costituzionale. A questo proposito non vengono qui in considerazione tanto le convenzioni parlamentari (...) quanto piuttosto i regolamenti parlamentari e le prassi applicative, che, nel caso in esame, rappresentano l'inveramento storico di principi.*  
Corte costituzionale, sent. N. 7/1996 (punto 9 Cons. in diritto)

L'eterogeneo catalogo delle fonti del diritto parlamentare<sup>222</sup>, come è naturale, non si esaurisce con le norme scritte (atti normativi). Lo stesso ricomprende al proprio interno anche quei fatti

---

<sup>220</sup> Sebbene la sfiducia prevista dall'art. 94 Cost. sia attivabile solo nei riguardi del Governo, mentre nei confronti del Capo dello Stato è ipotizzabile l'attivazione della messa in Stato d'accusa, Costituzione e Regolamenti sono del tutto silenti in merito al Presidente di Assemblea. Sull'ipotesi di revoca o sfiducia si v. la dottrina più risalente, tra cui Ferrara G., *Il presidente di assemblea parlamentare* Milano, Giuffrè, 1965; Ciaurro G.F., *Le istituzioni parlamentari*, Milano Giuffrè, 1982 e più recentemente Capelli A., *Alcune riflessioni sull'imparzialità del Presidente di assemblea parlamentare*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 28 giugno 2011; Furlan F., *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2011, pp. 337-360 e Lupo N., *Presidente di Assemblea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, Vol. 4, 2010, pp. 444-480. Taluni Autori confutano l'ipotesi di una revoca del mandato presidenziale poiché non sussiste alcun rapporto fiduciario e quindi non è ipotizzabile “un atto di sfiducia che lo obblighi alle dimissioni. Non sono ritenuti ammissibili strumenti procedurali come mozioni, risoluzioni, ordini del giorno che lo invitino alle dimissioni o anche implicitamente le richiedano. Il Presidente non è revocabile in alcun modo e il suo mandato dura quanto l'organo che presiede salvo un suo libero atto di dimissioni. Una posizione che sembra ancor più inattaccabile di quella del Presidente della Repubblica che può essere posto in stato di accusa per attentato alla Costituzione”. Cfr. Lippolis V., *Le metamorfosi dei presidenti delle Camere*, cit. p. 12.

<sup>221</sup> Di Ciolo V., Ciaurro L., op. ult. cit., p. 294.

<sup>222</sup> La celebre definizione di cosa sia il diritto parlamentare è stata offerta da Miceli, secondo cui con tale dizione si intende “quel complesso di rapporti politico-giuridici e di materiali comportamenti i quali si

normativi che hanno valore, non sempre in maniera marginale, all'interno dell'ordinamento parlamentare e che pertanto assumono un rilievo peculiare.<sup>223</sup> La ragione è riconducibile alle scelte fatte durante i lavori dell'Assemblea costituente, allorquando è stata sottolineata la necessità per cui le regole del diritto parlamentare non fossero rigide e cristallizzate, ma caratterizzate da duttilità ed elasticità in ragione del carattere prevalentemente politico delle Assemblee rappresentative. Infatti, le norme contenute nei Regolamenti parlamentari non disciplinano qualsiasi fattispecie. Il silenzio che in alcuni casi li caratterizza per alcune dinamiche è riconducibile a una scelta, quella di non voler irrigidire i rapporti politici, affinché questi possano, se nel caso, evolversi senza costrizioni preventivamente e giuridicamente predeterminate. In tal modo, il diritto parlamentare espone il proprio fianco alla possibilità di cedere proporzionalmente – e sulla base di un criterio di ragionevolezza – rispetto ai cambiamenti e alle evoluzioni che si verificano nel sistema politico e che difficilmente possono essere ricompresi ed esaurirsi nell'alveo di una norma scritta.<sup>224</sup>

---

svolgono nell'interno di un'assemblea politica o fra le assemblee esistenti in uno Stato o tra di esse e gli altri pubblici poteri, nonché quei rapporti politico-giuridici e i materiali comportamenti che si intrecciano e si instaurano fra le assemblee e i loro componenti, da un lato e le forze socio-politiche ed economiche istituzionalizzate e non istituzionalizzate, dall'altro: quindi le norme che formulano e regolano tali rapporti ovvero determinano o delimitano tali comportamenti e la scienza che li studia". Sulla base di ciò, si condivide la teoria elaborata da celebre dottrina per cui sussista una differenza concettuale tra diritto parlamentare, nel cui alveo si ricomprendono non solo le norme ma anche i rapporti di natura politica, e procedura parlamentare, ossia l'insieme delle regole che disciplinano gli strumenti e gli istituti che caratterizzano e determinano la vita all'interno delle Assemblee. Cfr. Miceli V., *Principi di diritto parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, Milano, Società editrice libraria, 1910. Si cfr. anche Mohrhoff F., *Il diritto parlamentare: introduzione a uno studio sistematico e comparativo*, Roma, Studi parlamentari e di politica costituzionale, 1969, pp. 123 e ss.; Cosentino F., *Note sui principi della procedura parlamentare*, in AA.VV., *Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione*, Vol. 2 *Studi sulla Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 393-417, per cui le norme dei Regolamenti sono regole del gioco politico necessarie alla determinazione del quadro politico-giuridico derivanti dalle attività parlamentari. Sulla differenza tra diritto e procedura parlamentare si v. anche Negri G., *Il diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico* in Longi V., Stramacci M., et al. (a cura di) *Il regolamento della Camera dei Deputati: storia, istituti, procedure*, Roma, Camera dei deputati, 1968, pp. 1413-1422 e Tosi S., Mannino A., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 103.

<sup>223</sup> Sull'individuazione delle fonti del diritto parlamentare e sulle differenze di significato per gli approcci storici e giuridici, si v. Lanchester F., *Fonti parlamentari e "zone grigie" del diritto costituzionale*, in AA.VV., *Le fonti archivistiche della Camera dei Deputati per la storia delle istituzioni: convegno organizzato dall'Archivio storico della Camera dei Deputati*, Roma, 20 giugno 1995, Roma, Camera dei deputati, 1996, pp. 24-44 e Manzella A., *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1993 che ricomprendono tra le fonti non solo i Regolamenti *maiores ex art. 64*, ma anche altri codici scritti, tra cui i Regolamenti della Giunta per le elezioni e della Giunta per le autorizzazioni, i Regolamenti interni degli Uffici di Presidenza (Biblioteca, Archivio storico, carriera giuridica ed economica dei membri dell'apparato servente), ma anche le circolari presidenziali, i pareri interpretativi delle Giunte per il Regolamento, nonché le fonti non scritte.

<sup>224</sup> Prima ancora che si riconoscesse una indipendenza formale del diritto parlamentare rispetto al diritto costituzionale, si parlava di "indole dei rapporti così mutabili e oscillanti delle Assemblee parlamentari". Difatti "il costume politico, le regole di correttezza costituzionale e, in genere le norme consuetudinaria che ne risultano, *cui si aggiunge necessariamente la prassi* rappresentano un benefico e necessario completamento delle lacune che sono state lasciate, o deliberatamente o involontariamente, nella

Pertanto, uno studio sistematico del diritto parlamentare non può essere circoscritto alle norme codificate. Deve necessariamente estendersi alle regole non scritte, utili a diagnosticare e comprendere – sia quantitativamente, sia qualitativamente – la dinamica di concreto funzionamento dell'organo parlamentare stesso, di sovente governato da regole non contenute in espresse disposizioni regolamentari “perché le situazioni procedurali tendono naturalmente a moltiplicarsi, al di là della casistica prevista dalle disposizioni dei Regolamenti parlamentari”<sup>225</sup>. Parimenti, tale approfondimento assume rilevanza in considerazione della posizione mediana assunta dai Regolamenti parlamentari stessi, che stazionano sul crocevia esistente tra Costituzione, leggi ordinarie e regole parlamentari non scritte.<sup>226</sup>

---

costituzione” e, in questo caso, nel diritto parlamentare. Il testo riportato tra virgolette è di Mohrhoff F., Trattato di diritto e procedura parlamentare, Roma, Bardui, 1948, cit. pp. 15-16. Sulla stretta connessione tra norme parlamentari e contesto politico, l'A. tornerà due decenni dopo, in *Il diritto parlamentare: introduzione a uno studio sistematico e comparativo*, Roma, Studi parlamentari e di politica costituzionale, 1969.

<sup>225</sup> Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit. p. 50.

<sup>226</sup> La posizione dei Regolamenti di *trovarsi all'incrocio* tra due strade principali è di Manzella A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, III ed. 1993, p. 49. È perlopiù unanime il riconoscimento della posizione dei Regolamenti parlamentari, principali fonti-atto del diritto parlamentare, nella gerarchia delle fonti, rispetto alla quale si pongono come fonti a competenza materiale riservata. Ovviamente a tale considerazione non si è giunti facilmente, ma è il frutto di un lento processo di elaborazione dottrina, che risale fino al 1906, anno in cui Santi Romano ha negato per la prima volta l'esistenza giuridica dei Regolamenti parlamentari. Difatti, sebbene fosse ancora vigente lo Statuto albertino – e dunque l'art. 61 – secondo il Romano i Regolamenti erano da considerarsi quali norme interne, la cui validità e la cui vigenza si esauriscono all'interno della rispettiva Assemblea. In considerazione di tale elaborazione teorica ne ha disconosciuto l'esistenza giuridica per gli altri organi dello Stato, anche per l'altro ramo del Parlamento e per la Corona e, parimenti, riteneva che non potessero essere utilizzati come parametro per la sindacabilità dei procedimenti legislativi. Pertanto, i Regolamenti erano da considerarsi come regole di correttezza costituzionale, giacché deficitari di alcuni caratteri considerati essenziali, quali la novità, perché non avrebbero avuto né la facoltà di aggiungere né di derogare il sistema del diritto positivo; la generalità, in quanto sarebbero da intendersi come norme interne che hanno validità e vigenza solo nell'ordinamento di ciascuna Camera e, inoltre, perché avrebbero trovato fondamento su un potere particolare che non è il diritto di sovranità statale. Negli ultimi anni, il Romano si è attestato su posizioni differenti rispetto alle iniziali teorizzazioni e, nell'elaborazione della cd. teoria istituzionalistica, giungendo alla conclusione per cui le norme di Camera e Senato avrebbero dovuto esser riconosciute come caratterizzate da piena giuridicità, che deriva loro direttamente dall'ente cui afferiscono. Si v. Romano S., *Sulla natura giuridica dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, 1906 ora in *Id, Scritti minori. I. Diritto costituzionale*, Milano, 1950, pp. 213 ss.) e *id. Principi di diritto costituzionale generale*, II ed., Milano, Giuffrè, 1947, pp. 391. Ora qui, per ragioni ovvie, si ripercorrono in maniera del tutto sommaria, le diverse posizioni offerte da altri Autori, i quali hanno teorizzato che i Regolamenti parlamentari non solo rientrano tra le fonti costituzionali poiché assimilabili ai regolamenti di esecuzione della Costituzione, ma possono essere altresì utilizzati come parametro. A tal proposito si v. Tesauro A., *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1958, I, pp. 193 s. Secondo il Mortati invece i Regolamenti non sono altro che atti con forza di legge, fonti primarie e quindi sindacabili dalla Corte costituzionale in virtù di un'interpretazione estensiva del dettato costituzionale (ex 134), per cui ne legittima non solo la loro sindacabilità, ma anche la loro sottoponibilità a referendum abrogativo. In anni successivi, riprendendo teorie del passato, la dottrina si è nuovamente interrogata sulla natura dei Regolamenti, ponendosi due quesiti tra loro correlati. In merito al primo quesito, secondo il Crisafulli sono atti con forza di legge e in ragione di ciò lo stesso ha elaborato la distinzione tra gerarchia e competenza tra legge e regolamento, affermando che tra le due fonti non sussiste un rapporto gerarchico, ma un rapporto di competenza e, pertanto, il Regolamento ha sfera di competenza autonoma, su cui la legge non può intervenire. Per l'A., i Regolamenti sono altresì

Se si riprende il paragone proposto da Santi Romano rispetto alle disposizioni costituzionali<sup>227</sup> – secondo cui le stesse sono da intendersi come vere e proprie “pagine bianche” che subiscono un processo di integrazione spontanea grazie ai “materiali che forniscono i nostri usi e costumi politici, le nostre incipienti tradizioni, in una parola, l’evolversi della vita pubblica” – e lo si applica ai Regolamenti parlamentari, si comprende come le norme, a prescindere dalla loro classificazione, non siano qualcosa di immutato e immodificabile, ma aperte alle contaminazioni della vita politica.<sup>228</sup>

Naturalmente, le regole scritte del diritto parlamentare prevalgono, ma nonostante ciò è opportuno considerare che le norme non scritte sono più numerose a livello numerico perché

---

fonti del diritto, perché ne presentano le caratteristiche principali, ovverosia la generalità, l’astrattezza e la novità. Crisafulli V., *Le fonti normative*, in id. *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. 2, V ed. Padova, Cedam, 1984. Secondo Zagrebelsky, le fonti del diritto sono atti che rappresentano l’espressione, nella sfera dell’ordinamento giuridico, dei processi di unificazione politica dei fenomeni che hanno luogo nel pluralismo sociale. Sono fonti perché incidono sui caratteri della forma di governo e, perciò, sull’equilibrio dei rapporti tra i diversi organi costituzionali. Cfr. Zagrebelsky G., *Manuale di diritto costituzionale*, Torino, Utet, 1990. Mentre per Pizzorusso, i Regolamenti hanno la stessa efficacia erga omnes degli atti fonte e tra l’altro sono sottoposti a forme di pubblicazione tipiche delle fonti. Sulla Gazzetta Ufficiale del 1948 è stato pubblicato il Regolamento del Senato, benché la pubblicazione abbia avuto mero valore notiziale. È a partire dal 1971 che si è introdotto l’obbligo della loro pubblicazione, talché ogni modifica, anche se puntuale, è stata sempre pubblicata. Cfr. Pizzorusso A., *Fonti del diritto artt. 1-9 disp. Prel.* in *Commentario al codice civile*, Bologna-Roma, Il Foro italiano, 2011. C’è anche chi ha sostanzialmente affermato la possibilità di configurare i Regolamenti parlamentari come atti privi del carattere di fonti del diritto dell’ordinamento, in ragione del fatto che possono essere derogati e pertanto rappresentano l’insieme di regole convenzionali. Cfr. Manetti M., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990. Le posizioni espresse sono altresì riprese ed esplicitate in Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 41 e ss. e, più approfonditamente, in Traversa S., *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in Longi V. Stramacci M. et al. (a cura di), *Il regolamento della Camera dei Deputati: storia, istituti, procedure*, Roma, Camera dei deputati, 1968, pp. 15-38. È però doveroso precisare che sul punto, con funzione dirimente e chiarificatrice, è intervenuta Corte costituzionale. Con la storica sentenza n. 120 del 2014, la Corte ha affermato la piena giuridicità dei Regolamenti parlamentari, da considerarsi non più come nel passato come fonti interne, ma fonti dell’ordinamento generale e dunque produttive di norme e “sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza”. La portata di questa sentenza è quindi palesemente dirimente perché non solo ha consacrato la piena giuridicità esterna dei regolamenti parlamentari, aprendo la strada a un possibile conflitto di attribuzioni, ma altresì che gli stessi devono rispettare gli ordinari canoni interpretativi alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali. Per una rassegna critica delle varie posizioni dottrinarie, corredata da specifici e puntuali commenti alle sentenze della Corte costituzionale, si veda il recentissimo saggio di Ciaurro L., *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.

<sup>227</sup> Le prassi presentano profili di rilievo anche a livello costituzionale, nei confronti del quale presentano maggior margine di manovra qualora si manifestino rispetto a disposizioni generiche e sommarie. A livello di testo costituzionale, ad es. si ricorda l’ipotesi di suddivisione di funzioni avanzate in sede di Assemblea costituente che avrebbe potuto curvare il bicameralismo perfettamente paritario verso un modello di tipo asimmetrico, pur rispettando la previsione costituzionale all’art. 55 Cost., ovvero in materia di risoluzione di conflitti tra le due Assemblee. In proposito si veda Falzone V., *La prassi nell’ordinamento costituzionale repubblicano*, in AA.VV., *Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione*, Studi sulla Costituzione, vol. 2, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 443-490.

<sup>228</sup> Romano S., *Le prime carte costituzionali*, 1906, in *Scritti minori*, Milano, 1950, pp. 266 e ss.

innumerevoli possono essere le casistiche che si possono presentare nell'attività parlamentare e spesso determinano l'andamento delle dinamiche *intra moenia* ed *extra moenia*, in particolar modo per quanto attiene alla forma di governo.

Tra queste regole che rientrano nel cd. *unwritten rules*, l'attenzione è qui principalmente rivolta alle prassi<sup>229</sup>, ossia a tutti quei comportamenti o quei fatti che si verificano e si ripetono nel tempo all'interno delle Assemblee con un certo grado di regolarità e che, a prescindere dalla mancanza ovvero dalla presenza di una norma scritta puntuale e specifica, si affermano, al fine di consentire il concreto esercizio delle funzioni. Nel momento in cui si pone l'esigenza di affrontare una determinata questione, si opera una verifica dell'esistenza o meno di una soluzione offerta in contesti simili ed eventualmente si applica al caso di specie. Non è detto però che quella prassi sia costantemente applicata, giacché scevra del carattere di vincolatività tipico delle norme scritte, ma è possibile modulare la concreta esperienza alla situazione contingente.

La diffusione e la sedimentazione delle prassi nell'ordinamento parlamentare è ascrivibile a due ordini di ragioni: da un lato alla volontà di redigere disposizioni non eccessivamente minuziose e che potessero rendere flessibile l'interpretazione e l'applicazione del testo regolamentare; dall'altro per la presenza di un quadro di riferimento e di meccanismi procedurali che, in alcuni punti, appaiono non disciplinati in maniera sufficientemente dettagliata.

Tale legame non deve dunque essere inteso esclusivamente in senso negativo, come se la prassi costituisse o potesse costituire sempre e comunque una rottura o una violazione del diritto consolidato e delle regole giuridiche. Essa si pone spesso come manifestazione reale e concreta delle disposizioni regolamentari (ma anche costituzionali e legislative), relative alle dinamiche di funzionamento dell'Istituzione parlamentare. Talune di queste infatti concorrono alla realizzazione delle regole parlamentari scritte, determinandone, se nel caso, una loro evoluzione nell'ottica di un'agevolazione.

---

<sup>229</sup> La dizione prassi deriva dal termine greco *πράξις*, che è possibile tradurre come «azione, modo di agire», a sua volta derivato dal verbo greco *πράσσω*, ossia «fare». All'interno del diritto parlamentare “(...) Il concetto di prassi non ha precisa configurazione: spesso si identifica con la tradizione politico-giuridica o con norme comportamentali o di correttezza ed è generalmente richiamata nei casi in cui non esistano norme scritte e si debba quindi ricorrere a usi e massime costituenti il costume politico-istituzionale, cioè a precetti extra o metagiuridici simili alle «maniere di credere» dell'esperienza britannica. La prassi risulta dall'uniformità di comportamento osservata indipendentemente dall'esistenza di norme positive in materia e senza alcuna convinzione che si tratti di un comportamento obbligatorio, ma solo più conveniente e opportuno. Fabrizio F., *Precedente giudiziale, giudicato sostanziale “esterno”, precedente parlamentare: profili di un possibile confronto in AA.VV., Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati. Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1998, cit. p. 255.

Pertanto le prassi si possono suddividere in quattro tipologie essenziali, la cui diversa manifestazione dipende direttamente dalle mutevoli esigenze delle vicende interne alle Assemblee parlamentari<sup>230</sup>. Innanzitutto le prassi *secundum regolamentum*, che si manifestano nell'ambito di disposizioni regolamentari; poi quelle *contra regolamentum*, che rappresentano la non osservanza di un precetto e la cui legittimazione trova conforto nel principio del *nemine contra dicente*. Quest'ultime potrebbero manifestarsi anche come vera e propria rottura delle regole parlamentari vigenti, portando all'attivazione di un procedimento formale di modifica. Nella terza tipologia sono riconducibili le prassi che rientrano più precisamente nelle regole di galateo parlamentare, che ovviamente non danno vita a nuove regole; mentre la quarta è invece quella delle prassi *praeter regolamentum*, che si manifestano in assenza di una disposizione e che dunque colmano una lacuna normativa da cui può discendere l'affermazione di nuove regole anticipandone i contenuti, ma comunque in continuità con quanto sancito dalle disposizioni.<sup>231</sup> Questa ultima categoria di prassi integrative assume senso e significato in ragione di un dato fattuale, quello per cui nessuna fonte scritta potrebbe essere in grado di ricomprendere, a priori, tutte le fattispecie possibili, giacché la dinamica politica che anima le Assemblee parlamentari è fatta anche di imprevisti, che non possono essere predeterminati e oggetto di codificazione.<sup>232</sup> In questo senso, la linea di confine tra regola scritta, manifestazione di un fatto e la sua ripetizione nel tempo (pur discontinua) è assai labile, che impone una

---

<sup>230</sup> In realtà, l'idea di suddividere e catalogare le prassi in quattro tipologie è di Barbera, seppur l'Autore si è riferito a quelle costituzionali. Dal momento che è ben noto lo stretto legame sussistente tra diritto costituzionale e diritto parlamentare, si è ipotizzato di applicare la stessa suddivisione alle prassi che si manifestano all'interno del Parlamento. Si v. Barbera A., *Intorno alla prassi*, in Barbera A. Giupponi T.F., *La prassi degli organi costituzionali*, Bonomia University press, 2008, pp. 9-20.

<sup>231</sup> Sulla catalogazione delle prassi, Cerreto R., *la sindacabilità del diritto parlamentare non scritto*, in Lupo N. (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, p. 227. Sull'aspirazione costruttivista dei Regolamenti, Cfr. Midiri M., *Regolamento e prassi parlamentare: le aspettative dei soggetti politici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 147-148, 2005, pp. 17-27.

<sup>232</sup> In realtà, l'attenzione dei principali manuali di diritto parlamentare è quasi totalmente rivolta ai Regolamenti e dunque alle norme scritte. Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013; Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013; Martines T., Silvestri G., De Caro C., Lippolis V., Moretti R., *Diritto Parlamentare*, Milano, 2005; Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, III ed., 2003.; Mazzoni Honorati M.L., *Diritto parlamentare*, Torino, 2001; Tosi S., Mannino A., *Diritto Parlamentare*, III ed., Milano, 1999. Di contro, seppur notevolmente risalente, la dottrina ha cercato di porre in risalto che quando si affronta il diritto parlamentare è necessario considerare l'intera costellazione delle fonti, visibili o meno visibili, ma comunque presenti. In tal senso si cfr. Ungari P., *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, in Longi V., Stramacci M., et al. (a cura di), *Il Regolamento della Camera dei deputati: storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, pp. 41 e ss. L'Autore afferma infatti che nell'affrontare il diritto parlamentare si deve considerare "l'intero orizzonte delle fonti, dirette e indirette, del diritto parlamentare: Costituzione scritta, consuetudini di diritto pubblico, norme di correttezza costituzionale, leggi ordinarie, consuetudini interne delle Assemblee rappresentative e anche mere prassi applicative".



riflessione attenta sul rapporto tra prassi e diritto positivo.<sup>233</sup> Come è ancor più labile il confine tra prassi parlamentare e diritto parlamentare spontaneo, la cui manifestazione avviene in mancanza di una norma scritta e, quindi, in un vero e proprio vuoto regolamentare che necessita di essere riempito. Da ciò emerge come proprio alla prassi sia da attribuirsi una vera e propria spinta nomopoietica<sup>234</sup>.

Appare opportuno rilevare come, secondo alcuni autori, la prassi, per essere tale, necessita del collegamento con il dato normativo scritto, o meglio la sua esistenza trova ragion d'essere nell'alveo di corpo normativo; mentre qualora manchi una norma di riferimento, non si potrebbe più parlare di prassi, bensì sarebbe più opportuno ricorrere alla definizione di diritto parlamentare spontaneo. Non si sente di condividere siffatta teorizzazione per due ordini di ragioni: se si accettasse come valida tale ipotesi, si dovrebbe anche disconoscere che dalla costante applicazione di una determinata prassi si potrebbe ingenerare un procedimento di novella regolamentare, negando al tempo stesso l'esistenza delle stesse prassi *praeter regulamentum*.<sup>235</sup>

Difatti, le prassi, così come le consuetudini, a prescindere dalla loro tipologia, potrebbero innescare un procedimento di revisione regolamentare affinché le novità applicative derivanti

---

<sup>233</sup> Su tale interrogativo e su altri, si v. Ainis M., Sul valore della prassi nel diritto costituzionale, in Riv. Trim. dir. Pub., n. 2/2007, pp. 307-344.

<sup>234</sup> Sulla definizione di diritto spontaneo e sulle differenze sussistenti tra le due categorie summenzionate, si v. Ibrido R., L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari, Milano, FrancoAngeli, 2015, pp. 95 e ss. Nel giustificare la dicotomia sussistente tra le due categorie concettuali, l'A., nel riprendere le teorie di Ferrari Zumbini, richiama come esempio di diritto spontaneo la creazione dell'istituto dell'informativa urgente in materia di comunicazioni del Governo, introdotto a partire dagli anni Settanta al verificarsi di situazioni di particolare gravità e riproposto al Senato nella XV legislatura. Tra le prassi, invece, si richiama il termine di presentazione degli emendamenti al Senato, affidato al Presidente con una interpretazione estensiva del combinato disposto degli artt. 100, co. 4 e 128 co. 5 RS. Si veda perciò anche Ferrari Zumbini R., Lo Statuto albertino tra spontaneità e mobilità: per un costituzionalismo a geometria variabile, in Le carte e la storia Rivista di storia delle istituzioni, n.1, 2011 e Serafin E., L'evoluzione del Regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza, in Manzella A. (a cura di), I Regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 73-79.

<sup>235</sup> Sullo sganciamento tra prassi e disposizione regolamentare si v. da ultimo Ibrido R., op. ult. cit., p. 103 e ss. Serafin E., op. ult. cit., p. 74-75 e Zumbini di cui si riporta un passaggio chiarificatore delle posizioni. "Sotto il profilo della genesi la prassi si connota(va) per l'attitudine a delinearne comportamenti all'interno o intorno a un corpo normativo, mentre la spontaneità indica(va) invece la permeabilità dell'ordinamento a cogliere le molteplicità di stimoli provenienti dalla sensibilità dei soggetti agenti, e ciò in assenza di precisione normativa": Ferrari Zumbini R., op. ult. cit. p. 177. Si condivide invece quanto sostenuto dalla dottrina, secondo cui "idea che il riferimento alla prassi possa operare solo in assenza di una disposizione normativa che regoli la fattispecie in questione, o quando sia la stessa fonte normativa a ritrarsi, facendole spazio, è fondamentalmente vera, anche se pecca di una certa ingenuità: ove la fattispecie non sia regolata da una disposizione normativa (ma talvolta anche quando questa sussista), la prassi può finire, gradualmente e per l'effetto del suo ripetersi, per farsi norma, essendo suscettibile di trasformarsi in regola di correttezza, in convenzione o persino in consuetudine costituzionale (dando luogo all'eventuale desuetudine della norma scritta disapplicata". Gianniti L., Lupu N., op. ult. cit., cit. p. 67.

dall'esperienza possano ottenere un giusto riconoscimento normativo. Tale spinta riformatrice non deve essere però attivata nella maggior parte dei casi, perché ovviamente non tutte le prassi sono meritevoli di codificazione in ragione del fatto che, in taluni casi, le stesse rientrano in una sorte di “occasionalismo procedurale o, se si preferisce, di diritto all'evento concreto”.<sup>236</sup> È l'esigenza del momento, rispetto cui determinate prassi incidono maggiormente a seconda del contesto politico-istituzionale.

Non esiste una vera e propria definizione di questo fenomeno, il quale può concretamente rappresentare una manifestazione costante di un evento, di un procedimento o di un'attitudine, che possono essere ricondotti nell'alveo delle prescrizioni delle norme del Regolamento parlamentare. La prassi è semplicemente un comportamento che si decide di seguire rispetto a un fatto accaduto e rispetto al quale si decide di uniformarsi. Ciò non implica un obbligo di sistematizzazione, qualora la stessa mantenga costantemente la sua natura. È però utile capire se sia possibile rinvenire nella manifestazione di questo fenomeno una regola e se sia possibile che la stessa prenda il sopravvento rispetto al dato normativo. Nondimeno, alla manifestazione della prassi, che non è detto rappresenti una violazione del diritto scritto, non consegue necessariamente un'opera di traduzione e codificazione in norme scritte. Rappresenta una linea di condotta che si decide di assumere al verificarsi di una particolare circostanza, di cui è in dubbio il valore cogente, ma è comunque dotata di valore “convenzionale” e quindi derogabile. Essa è finalizzata a fornire risposta alle questioni emergenti che di volta in volta si palesano<sup>237</sup>. Il problema principale che riguarda le prassi (e le altre categorie che rientrano nel diritto non scritto, in particolare i precedenti) è quello relativo alla dinamica dei rapporti con le altre fonti. Si riesce a comprendere la natura regolare di questa manifestazione ancor di più se la si paragona alla consuetudine, che nel diritto costituzionale assume un valore importante e pertanto rientra tra le fonti giuridiche principali, in ragione dei suoi elementi costitutivi: l'elemento materiale della ripetizione, seppur discontinua, nel tempo (*longa repetitio*) e

---

<sup>236</sup> Ciaurro L., Verso una codificazione del diritto parlamentare, in Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura, Roma, Luiss University press 2009, cit. p. 226.

<sup>237</sup> Sulla cogenza delle prassi, è opportuno qui richiamare la seduta della Camera dell'8 febbraio 1989, allorché la Presidente Iotti ha affermato che sebbene esistano “innumerevoli precedenti, del tutto incontestati fino a oggi, che comportano la prassi per cui, in occasione della votazione per appello nominale a seguito della posizione della questione di fiducia da parte del Governo, la Camera è convocata con anticipo per lo svolgimento delle dichiarazioni di voto”, è da riconoscersi il valore cogente della prassi.

l'elemento psicologico che consiste nella convinzione che quel comportamento assuma valore obbligatorio (*opinio iuris ac necessitatis*).<sup>238</sup>

Alcuni autori, nell'ambito del diritto parlamentare, hanno articolato le consuetudini in due sottocategorie principali, in ragione delle quali sussiste una differenza tra le "consuetudini parlamentari di riconoscimento" – ossia le "grandi consuetudini" –, la cui importanza è assai rilevate, e le "piccole consuetudini", il cui rilievo è invece secondario. Nella prima categoria, caratterizzata da regole non codificate ma costantemente applicate per *organizzare le regole di diritto parlamentare* e quindi percepite come condizionanti, sono ricomprese quelle più importanti, quali il principio del *nemine contra dicente*, la possibilità per la Giunta per il regolamento di adottare regole senza il preventivo e necessario procedimento di revisione, etc.<sup>239</sup>

La convenzione parlamentare invece, il cui valore assume un'importanza fondamentale nel diritto anglosassone, è una regola che si afferma grazie all'opera di soggetti attivi all'interno delle Camere, frutto di un accordo più o meno tacito, e che possono cambiare nel corso del tempo data la loro natura. Secondo la dottrina, tanto le convenzioni parlamentari, quanto le più generiche convenzioni costituzionali, sono deficitarie della forza giuridica che caratterizza le norme, dal momento che non possono essere fatte valere come *coercibili da un'autorità distinta rispetto agli operatori politici interessati*<sup>240</sup>.

---

<sup>238</sup> Sulle consuetudini costituzionali è opportuno qui ricordare che la dottrina non è unanime nel loro riconoscimento: se alcuni Autori hanno ritenuto che le stesse fossero qualcosa da non considerare, altri hanno invece dissentito. In merito alla posizione di chiusura si è attestato Rescigno G.U., Corso di diritto pubblico, Bologna, Zanichelli, 1994 e Paladin L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996; mentre su altre posizioni Zagrebelsky G., *Sulla consuetudine costituzionale nelle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1970. Sulle consuetudini costituzionali si v. Crisafulli V., *Fonti del diritto (diritto cost.)*, in *Enc. Del dir.*, XVII, Milano, 1968, pp. pp. 925-966 e Modugno F., *Fonti del diritto (cost)*, in *Enc. Giur.*, XIV, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1988 pp. 1-. Sulle consuetudini parlamentari invece, si v. Cosentino F., *La Costituzione, Il Parlamento e la consuetudine parlamentare, La politica parlamentare*, nn.3-4, 1951 pp. 51 e ss., secondo cui tale "opera (...) nell'ambito ben definito dell'organo stesso che è competente a darsi il proprio ordinamento istituzionale e che, se si è posto un autolimita, può sempre revocarlo o modificarlo, o con il tacito consenso unanime o con una espressa manifestazione di volontà della maggioranza". Si v. anche Pirozzoli A., *Consuetudine parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, n.2, 2006, pp. 649-652. Per un approfondimento sulle convenzioni e sulle consuetudini si v. Guastini R., *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1998. Le consuetudini parlamentari, che rappresentano una specificazione della più generale categoria delle consuetudini costituzionali, sono state oggetto di trattazione nella sentenza n. 129 del 1981, che, nel ritenere che la disciplina dettata dalle norme costituzionali scritte, per quanto riguarda specificatamente il regime organizzativo e funzionale degli apparati serventi gli organi costituzionali, non è né compiuta né dettagliata, ha riconosciuto l'esistenza di "principi non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali". Cfr. punto 4 del considerato in diritto.

<sup>239</sup> Ibrido R., *op. ult. cit.*, pp. 98 e ss.

<sup>240</sup> Cfr. Di Ciolo V., Ciaurro L., *op. ult. cit.*, cit. p. 49. A titolo meramente esemplificativo, si ricorda che tra le consuetudini si annoverano i casi di non partecipazione del Presidente di Assemblea alle votazioni, il

Rientra tra le fonti di diritto parlamentare non scritto anche il precedente, una singolarità, un fatto, che però è caratterizzato da unicità perché riconducibile a un solo e preciso episodio, che assume forza persuasiva. Lo stesso può manifestarsi come particolarmente innovativo e presentarsi come “fatto normativo”<sup>241</sup>. Non è detto però che un determinato accadimento costituisca un precedente, dal momento che è prevista la formula “non costituisce un precedente”. Qualora il precedente dovesse ripetersi in più occasioni, esso dà luogo a una prassi. Sebbene sussista un erroneo utilizzo delle dizioni “convenzione”, “consuetudine” e “prassi” – ma anche usi, regole di correttezza e galateo – come se i predetti fossero sinonimi, è bene fare chiarezza, giacché gli stessi concetti hanno significati e presentano caratteristiche differenti, in particolar modo per quanto riguarda la loro intensità e la loro vincolatività. Pur nella

---

calcolo degli astenuti secondo l’interpretazione vigente al Senato, le regole che sovrintendono il procedimento sotteso all’autonomia contabile.

<sup>241</sup> Il precedente assume una rilevanza diversa nel diritto di common law, famiglia giuridica caratterizzata dalla presenza di un sistema normativo a strati, dove norme consolidate nel tempo sono quelle che derivano da decisioni giurisprudenziali: ecco perché al precedente giudiziario viene attribuito valore normativo e perciò vincolante per i giudici. Negli ordinamenti a derivazione giurisprudenziale, il precedente è assunto a fonte del diritto, in ragione del principio dello *stare decisis*, che lo ha consacrato come vincolante. Tra l’altro, nel Regno Unito il vuoto derivante dall’assenza di una Costituzione scritta è stato colmato dalle “Conventions of the Constitution”, che si basano su precedenti e prassi ripetutisi nel tempo con regolarità. Per un approfondimento si v. Morbidelli G., Pegoraro L., Rinella A., Volpi M., *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2016 e Mattei U., *Il modello di common law*, Torino, Giappichelli, 2014, id., *Precedente giudiziario e stare decisis*, in *Digesto delle Discipline privatistiche, Sezione Civile, XIV*, Torino, 1996, pp. 148 e ss.

Di contro, nel diritto continentale, il precedente non assume lo stesso valore, benché nel diritto parlamentare italiano abbia assunto una considerazione peculiare. Sulla definizione di precedente è intervenuta la Presidenza della Camera dei deputati già nel 1961, allorché nel corso di una seduta, è stata data una sua definizione, per cui il precedente è un singolo fatto che si manifesta e che non solo può essere ricordato, ma cui si può decidere di uniformarsi: “un precedente tale è e rimane: cioè si pone come fatto accaduto nella sequenza dei precedenti e come tale potrà essere richiamato. Ma indubbiamente la potestà legislativa (qui regolamentare) non resta diminuita né vincolata da una soluzione adottata incidenter tantum”. Cfr. Resoconto stenografico seduta del 23 febbraio 1961, p. 19747.

Si v. Barbera A., *Intorno alla prassi*, in Barbera A., Giupponi T.F., *La prassi degli organi costituzionali*. *Annali di Diritto costituzionale*, Bologna, Bonomia University press, Anno I, N.1, 2008, cit. p. 10. Tra l’altro, l’A., nel confrontare la diversa considerazione e il diverso ruolo assunto dalle prassi nel diritto parlamentare e nel diritto costituzionale, proprio in quest’ultimo ambito, dopo aver richiamato diversi episodi, rileva come le prassi possono dar vita “a normative di natura sussidiaria, che vigono cioè negli spazi vuoti, non coperti da puntuali regole costituzionali, fino a quando non operi la loro dissolvenza sulla base dell’applicazione della clausola ‘res sic stantibus’”, cit. p. 18

Il “precedente” nel diritto parlamentare è il fulcro di una puntuale ricerca di Ibrido R., *L’interpretazione del diritto parlamentare: politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, Angeli, 2015, nonché di una serie di contributi di celebre dottrina raccolti in Lupu N. (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013. In particolare, è qui utile richiamare l’importanza del precedente, da comprendersi in ragione della sua natura *spettrale e silente (...)* che di colpo emerge dall’oscurità e diviene lo strumento principe nell’attività decisionale e deliberativa dell’Istituzione parlamentare. La valenza di tale strumento rappresenta un punto mediano tra chi riconosce la sua natura di fonte integrativa e chi invece ne disconosce l’appartenenza perché la sua tracciabilità è difficile reperimento. Piccione D., *Le ombre della dottrina del precedente conforme e i dualismi dell’odierno parlamentarismo*, op. ult. cit., p. 256-257.

differenza del *nomen juris* e nelle implicazioni che tali istituti ingenerano, nel diritto parlamentare vige il fondamentale principio del *nemine contradicente*<sup>242</sup>, in ragione del quale le deroghe alle norme scritte trovano legittimazione se su di esse si è addensato un accordo tra i soggetti coinvolti. Tale clausola trova ragion d'essere in considerazione del carattere del diritto parlamentare, un diritto volubile<sup>243</sup>, oltre che flessibile ed elastico. Ciò consente la temporanea disapplicazione di norme scritte – fatta eccezione per quelle di rango costituzionale – in ragione della dinamica dei rapporti tra i soggetti politicamente rilevanti presenti nelle Assemblee, ma nella sua operatività deve però rispettare il necessario bilanciamento tra due principi che devono essere dosati: da un lato il principio di certezza nell'applicazione del diritto, dall'altro quello di fluidità, in precario equilibrio e in costante tensione tra loro. Si è manifestata però una divergenza, una sorta di gradualità cogente delle norme, per cui talune percepite dai soggetti politicamente attivi come maggiormente cedevoli rispetto a talaltre più rigide e vincolanti.<sup>244</sup> Nondimeno, è doveroso rilevare come il concetto di prassi nel diritto parlamentare non assuma il medesimo significato che ha nel diritto costituzionale, presentando nella dinamica parlamentare una maggiore forza persuasiva e una diversa individuazione logico-sistematica nella gerarchia delle fonti. Proprio in riferimento a quest'ultima considerazione, è tutt'oggi di difficile individuazione un unico canone interpretativo, giacché nel tempo si sono offerte differenti interpretazioni.

---

<sup>242</sup> Cfr. Ibrido R., “La clausola del ‘nemine contradicente’” in *Rassegna Parlamentare* n. 2, 2011, pp. 367-373.

<sup>243</sup> Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit. p. 6. Gli Autori, nel richiamare le caratteristiche del diritto parlamentare di stampo ottocentesco (flessibilità e malleabilità), richiamano anche quello della volubilità “nel senso che gli istituti del diritto parlamentare sono destinati ad applicazioni rare o intensive, anche in relazione a elementi esterni alle singole disposizioni e legati alle modalità con cui si realizzano i rapporti tra gli attori politicamente rilevanti nelle istituzioni parlamentari. Pertanto succede che alcuni istituti abbiano fortuna in determinati periodi, oppure rimangano del tutto inapplicati in altri”. Sulla malleabilità dei Regolamenti parlamentari nel periodo statutario, si v. Ferrari Zumbini R., *Tra identità e ideologia. Il Rinnovo costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Torino, Giappichelli, pp. 159 e ss.

<sup>244</sup> “(...) Pur presentandosi tutte come norme di fonte regolamentare (e perciò di uguale forza), in realtà alcune di esse si caratterizzano, a un livello più profondo, per un grado maggiore di resistenza e di durezza normativa essendo già fondate su una fonte consuetudinaria”. Cfr. Elia L., *Consuetudini costituzionali e Regolamenti parlamentari*, in Gianfrancesco E., Lupo N., (a cura di), *I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana. Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale “Antoine Barnave”*, n. 15, Edizioni Università di Macerata 2008, cit. p. 159. Sulla stessa considerazione, più risalente il contributo di Manetti M., v. *Regolamenti parlamentari*, per cui dalle valutazioni delle forze politiche, le quali di fatto finiscono con l'attribuire alle varie norme regolamentari un carattere più o meno vincolante, secondo sfumature che sono inconcepibili per gli atti fonte e che sono verificabili solo a posteriori. È d'altronde il motivo per cui si riconosce comunemente che alcune norme del Regolamento siano più vincolanti di altre, senza tuttavia poter indicare un criterio di differenziazione che non si risolva nel mero convincimento soggettivo dei membri dell'Assemblea; ed è lo stesso motivo per cui nella vita delle Camere la prassi e la “giurisprudenza parlamentare” rivestono grandissima importanza, costituendo gli indici di quel convincimento”.

Pertanto, in considerazione di quanto esposto sinora si può affermare come tra precedenti, prassi, giurisprudenza parlamentare e consuetudini – che nel loro insieme costituiscono lo *ius parlamenti* vivente – esista un rapporto di *consecutio* logico-sequenziale di tipo evolutivo. Questo perché la riproposizione di più precedenti uniformi comporta l’affermazione di una prassi, il cui valore persuasivo, qualora col tempo dovesse essere recepito come giuridicamente vincolante assumendo l’elemento psicologico della *opinio iuris*, trasformerebbe la stessa in una consuetudine parlamentare.

Attualmente, presso la Camera dei deputati, l’opera di raccolta e sistematizzazione dei precedenti e delle prassi è svolta dall’Ufficio del Regolamento che, secondo quanto disposto dall’art. 36 co. 7 del Regolamento dei Servizi e del Personale, che oltre ad assolvere questo compito, svolge anche funzioni di segreteria per la Giunta per il Regolamento e per il Comitato per la legislazione. Tale ufficio assolve dunque in prima battuta la funzione di custodire e aggiornare, anche sulla base delle indicazioni del personale dell’apparato servente, dislocato tra le varie articolazioni, tutti i precedenti e le prassi, affinché in caso di bisogno possa essere fornita un’attività di consulenza immediata in un’ottica dirimente i profili di dubbia interpretazione e applicazione del Regolamento, nonché di uniformazione. Come espresso dall’Amministrazione della Camera nella Relazione annuale sullo stato dell’amministrazione, tale opera di raccolta, di cui il monopolio spetta proprio a questo Ufficio, cerca di ridurre al minimo “i rischi di frammentazione e dispersione del materiale rilevante dal punto di vista regolamentare, che viene a riguardare l’attività, oltre che dell’Assemblea, delle Commissioni permanenti, delle Commissioni mono e bicamerali, delle Giunte”.<sup>245</sup> Siffatta attività è stata perciò centralizzata e affidata a un unico organo, seppur con il valido e costante contributo delle

---

<sup>245</sup> Si v. Relazione sullo stato dell’amministrazione per l’anno 1990, X Legislatura, doc. VIII, n. 5, p. 50 in Riezzo A., la Raccolta dei precedenti alla Camera nell’evoluzione delle strutture amministrative, in Lupu N. (a cura di), I precedente parlamentare tra diritto e politica, Bologna, Il Mulino, 2013, cit. p. 63 L’A. ripercorre puntualmente la nascita dell’attività di raccolta dei precedenti sin dalla fase repubblicana, qui sommariamente riportata. Inizialmente si è deciso di riprendere l’organizzazione amministrativa del periodo liberale, benché la raccolta dei precedenti e delle prassi sia del tutto trascurata e, nel corso dei lavori dell’Assemblea costituente si è deciso di affidare all’Ufficio di studi legislativi la funzione di raccogliere i precedenti e le prassi, mentre la segreteria della Giunta per il Regolamento è stata affidata al Segretario generale. È con la riforma del 31 luglio 1964 approvata dalla presidenza della Camera che sono state poste le basi per la sistematizzazione e la cernita del repertorio, la cui titolarità è stata affidata all’Ufficio della Segreteria generale – Leggi, norme e usi e nella persona del Segretario generale, cui spetta altresì la raccolta del materiale delle riunioni della Giunta. Agli inizi della V legislatura è stata attuata una ulteriore riforma, in ragione della quale è stato soppresso il Segretariato generale e ricollocate le funzioni a questo attribuite. Per quanto riguarda la segreteria della Giunta, la stessa è stata assegnata al servizio Prerogative e Immunità, mentre non è stata data alcuna disposizione in merito ai precedenti e prassi. Tale silenzio viene colmato nel 1969 quando viene creato l’Ufficio “Leggi norme ed usi”. È solo alla fine degli anni Ottanta che viene istituito l’Ufficio per il Regolamento, con D.P. 9 giugno 1988, il quale assume sia il compito di raccolta delle fonti non scritte, sia quello di segreteria della Giunta.

articolazioni interne che, senza alcun obbligo normativo, svolgono questa importante attività collaborativa. Negli ultimi anni sempre alla Camera si è sentita l'esigenza di mettere a disposizione del Presidente di Assemblea il lavoro di questo Ufficio, sotto l'egida del Segretario generale e tramite l'ausilio di apposita documentazione (dossier).

Di contro, al Senato non esiste alcun aggancio normativo che disciplini l'attività di raccolta, che dovrebbe essere svolta al pari dell'altro ramo del Parlamento dall'apparato servente l'Amministrazione.

In ragione della continua evoluzione tecnico-informatica, si è sentita l'esigenza di tenere il passo con l'avanzamento tecnologico e perciò, a partire dagli anni 90 fino al suo completamento intercorso nel 1999, si è deciso di trasferire su un archivio informativo tutto il patrimonio documentale della banca dati cartacea, sia per evitare la sua dispersione o deterioramento, sia per una più agevole consultazione. A ciò però non è seguita la diffusione esterna, ma l'archivio è a disposizione dei soli utenti interni alla Camera, giacché nel bilanciamento tra esigenze opposte (rapidità e facilità vs. pubblicità) è prevalsa l'esigenza di non diffondere suddetto patrimonio. Alcuni autori sono del tutto contrari a una diffusione di questo materiale in ragione della tipologia di archivio che è stata elaborata più "storico-casistica *che* non sembra uno strumento idoneo ad assicurare una conoscenza organica e sistematica del diritto parlamentare vivente".<sup>246</sup>

Al Senato la questione è leggermente più articolata e vede il coinvolgimento di una serie di uffici (Ufficio del Regolamento del servizio dell'Assemblea, Ufficio centrale del servizio delle Commissioni permanenti e speciali, nonché gli Uffici di segreteria delle Commissioni). L'attività di raccolta pertanto è il frutto di una collaborazione fatta tra gli Uffici e, in particolar modo, viene concretamente svolta dai funzionari delle Commissioni e d'Aula, che costantemente aggiornano il patrimonio documentale, ma di cui non esiste né una regolamentazione, né ovviamente una pubblicazione. L'opera è esclusivamente necessaria per tenere la tracciabilità dei precedenti e delle prassi ai fini di una maggiore fruibilità interna e per la semplificazione dei lavori.

A questo punto, chiarita la differenza sussistente tra le categorie che compongono il diritto parlamentare non scritto, è doveroso cercare di dare perlomeno una definizione dei fenomeni trattati. In particolare, una definizione di prassi parlamentare è stata offerta dal Presidente di

---

<sup>246</sup> Riezzo A., la Raccolta dei precedenti alla Camera nell'evoluzione delle strutture amministrative, cit. p. 73, che a sua volta richiama Specchia C., Crisi dell'informazione giuridica anche nel diritto parlamentare? Sintomi del problema e possibili sbocchi, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n.3, 1988, pp. 140-154.

Assemblea nel corso di una seduta che ha avuto luogo il 28 luglio 2004, allorché il Vicepresidente Bonghi, in risposta a una richiesta di chiarimenti relativa ai processi verbali fatta da un deputato, ha identificato la prassi parlamentare come una regola non scritta approvata per consenso di coloro che le osservano.<sup>247</sup> Due anni dopo, nel corso della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera, più precisamente il 4 ottobre 2006, il ruolo della prassi – e dei precedenti – è stato riconosciuto come di estremo rilievo giacché essi fanno parte, al pari delle fonti scritte, del diritto parlamentare, la cui peculiarità sta nel consentire i necessari adeguamenti rispetto all’evoluzione del sistema.<sup>248</sup>

Nella XVI legislatura invece, il Presidente di Assemblea, nel replicare a un intervento di un onorevole, ha accennato all’esistenza di una gerarchia delle fonti, in base alla quale le prassi, assimilabili ai comportamenti d’Aula, rappresentano l’ultimo elemento e, in linea di importanza, succedono al Regolamento e all’interpretazione che dello stesso viene data dalla Giunta.<sup>249</sup>

---

<sup>247</sup> Roberto Giachetti: “Signor Presidente, mi richiamo al comma 3 dell’articolo 32 del regolamento, a norma del quale sul processo verbale non è concessa la parola se non a chi intenda proporvi una rettifica (come è avvenuto), o a chi intenda chiarire il proprio pensiero espresso nella seduta precedente, oppure per fatto personale. Signor Presidente, osservo preliminarmente che non accade spesso che non si dia lettura del processo verbale della seduta immediatamente precedente. Nella seduta di ieri sono state utilizzate espressioni, sulle quali tornerò anche per un richiamo al regolamento, che creano un problema relativo ai rapporti tra la maggioranza e l’opposizione, anche con riferimento al ruolo del Presidente e alla tutela della dignità di ciascuno di noi. Le chiedo le motivazioni per cui non abbiamo oggi la possibilità di intervenire sul processo verbale della seduta di ieri”

Presidente: “Ha concluso, onorevole Giachetti ?”

Roberto Giachetti: “Ho concluso la prima parte del mio intervento, signor Presidente: chiedo di sapere qual è la motivazione...”

Presidente: “Le rispondo alla fine, onorevole Giachetti, in quanto non ho una visione «rateale» degli interventi !”

Roberto Giachetti: “Signor Presidente, si tratta di una domanda funzionale all’intervento che intendo svolgere: dal momento che stiamo discutendo del processo verbale di sei giorni fa, le chiedo per quale motivo non discutiamo del processo verbale di ieri. La sua risposta potrebbe aiutarmi nell’intervento.”

Presidente: “Onorevole Giachetti, le faccio presente che vi è una regola, o meglio, una prassi – la prassi è una regola non scritta: diuturni consensu mores utentium comprobati – in virtù della quale si dà lettura, nella seduta pomeridiana, del processo verbale dell’ultima seduta pomeridiana. Questa è la prassi. Ovviamente, le prassi possono essere innovate e mutate”.

Roberto Giachetti: “L’innovazione della prassi non riguarda certamente gli uffici, che fanno il loro lavoro, ma è un’opportunità politica che potrebbe essere presa in considerazione. Allora farò riferimento alla seduta di cui abbiamo letto il processo verbale e, a questo punto, mi riservo domani mattina di intervenire invece sull’argomento che volevo affrontare in questa sede...”. Cfr. Resoconto stenografico, seduta n. 500 del 28 luglio 2004.

<sup>248</sup> “(...) prassi parlamentare e dai precedenti che com’è noto compongono, assieme alle fonti scritte, il diritto parlamentare (e anzi lo caratterizzano, consentendo i necessari adattamenti dell’ordinamento rispetto all’evoluzione del sistema politico) e che concorrono in modo talvolta determinante (ad esempio, nel silenzio delle norme scritte) alla disciplina degli istituti o all’interpretazione delle norme”. Resoconto della Giunta per il regolamento, 4 ottobre 2006.

<sup>249</sup> In risposta alle posizioni espresse dal deputato Fabio Evangelisti, che nel chiamare in causa l’art. 41 RC, secondo cui i richiami al Regolamento o per l’ordine del giorno o per l’ordine dei lavori o per la posizione



Il valore della prassi nell'ambito del diritto amministrativo<sup>250</sup>, pur con le dovute differenze, assume un'importanza non trascurabile. In ragione di ciò è possibile avanzare una ulteriore ipotesi di comparazione all'interno della scienza giuridica italiana, per quanto attiene alla natura dell'atto "parere", atto che la Giunta per il Regolamento può adottare nello svolgimento delle sue funzioni. Nell'ambito del procedimento amministrativo, spetta all'Amministrazione

---

della questione o per la priorità delle votazioni, hanno la precedenza sulla discussione principale, lo stesso onorevole ha accusato il Presidente di non aver concesso di finire il suo intervento, sottolineando che i poteri a lui spettanti si risolvessero in una mera applicazione e non nell'interpretazione. Nell'immediato il Presidente ha replicato "Mi spiace dover dissentire, però devo difendere la mia conduzione dei lavori d'Aula. Pertanto, consentitemi di leggere l'articolo 41 del Regolamento (...) il suo intervento non riguarda l'ordine del giorno, non riguarda l'ordine dei lavori, non riguarda la posizione della questione, non riguarda la priorità delle votazioni e pertanto, ai termini di Regolamento, è un intervento che, come richiamo al Regolamento, ho consentito nella convinzione che lei volesse spiegare le ragioni per le quali riteneva di aver diritto di parlare. Tuttavia, devo dirle che queste ragioni non sono convincenti perché il suo intervento non ricade all'interno dell'articolo 41; esso non ricade nemmeno all'interno del buon senso perché se permettessimo che chiunque - ognuno degli onorevoli rappresentanti presenti in quest'Aula - proponesse altri temi, chiedendo precedenza su quanto è contenuto nell'ordine del giorno, potremmo anche fare a meno di un ordine del giorno. Pertanto, ciò sembra contraddire sia l'articolo 41, sia il buon senso. Aggiungo che ciò contraddice anche l'interpretazione autorevole che del Regolamento ha dato la Giunta per il Regolamento nel suo parere del 24 ottobre 1996: «Gli interventi incidentali ai sensi dell'articolo 41, comma 1, del Regolamento sono, in linea generale, ammissibili soltanto quando i richiami al Regolamento o per l'ordine dei lavori vertano in modo diretto e univoco sullo svolgimento e sulle modalità della discussione o della deliberazione o comunque del passaggio procedurale nel quale, al momento in cui vengono proposti, sia impegnata l'Assemblea (...). Ogni altro richiamo o intervento» non è precluso ma «andrà collocato, secondo la sua natura, al termine della seduta» - è giustissimo che ognuno di noi possa proporre questioni che gli sembrano urgenti, ma non turbando l'ordinato svolgimento dei lavori, quindi al termine della seduta - «ovvero, in casi di particolare importanza e urgenza (per i quali si veda il punto 1.5), quando sia esaurita la trattazione del punto dell'ordine del giorno o prima che si passi a un nuovo punto del medesimo» (e noi non avevamo esaurito alcun punto all'ordine del giorno). Mi si può obiettare che nella seduta del 14 ottobre 2008 l'onorevole D'Antona ha ottenuto la parola per un intervento incidentale che non era, in realtà, un intervento di richiamo al Regolamento o sull'ordine dei lavori. Premetto che esiste una gerarchia delle fonti, per la quale sicuramente viene prima il Regolamento, poi viene l'interpretazione autorevole che esprime la Giunta per il Regolamento, poi possono venire comportamenti d'Aula, nei quali chi presiede, per facilitare l'ordinato svolgimento dei lavori, può ritenere più opportuno - come disse in quell'occasione l'onorevole Giachetti - tollerare un breve intervento *extra ordinem*, piuttosto che impegnarsi in una lunga controversia come sto facendo io adesso per spiegare le ragioni per le quali quell'intervento non andava consentito (...)." Cfr. Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 72 di lunedì 27 ottobre 2008.

Nel diritto amministrativo, il parere è un atto amministrativo non provvedimentale, che rappresenta manifestazioni di giudizio all'interno dei quali sono espresse valutazioni e/o apprezzamenti. Gli stessi atti sono espressione della funzione consultiva dell'organo che li emette e possono essere di tipo obbligatorio, facoltativo o vincolante. Nel primo caso i pareri, previsti per legge per taluni procedimenti amministrativi, devono essere rilasciati dall'Amministrazione interessata entro il termine di 20 giorni; nel secondo caso, i pareri possono essere richiesti dall'Amministrazione che attiva il procedimento amministrativo, qualora lo ritenga utile; mentre i pareri vincolanti si distinguono dalle prime due tipologie in ragione della natura, ossia una volta trasmessi, l'Amministrazione ricevente non può non tenerne conto e non può assumere una decisione che si discosti dal contenuto del parere stesso. Un organo titolare per la sua funzione a mettere pareri è il Consiglio di Stato, organo di consulenza del governo e di tutela della giustizia nell'Amministrazione (ex art. 100 Cost.). Per un approfondimento, si v. Clarich M., Manuale di diritto amministrativo, Bologna, Il Mulino, 2013 e Casetti E., Manuale di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè, 2017.

<sup>250</sup> In proposito si v. Piga F., Prassi (diritto amministrativo), in Enc. Del diritto, vol. XXXIV, pp. 842-847 e Carullo A., La prassi amministrativa, Padova, Cedam, 1979.

operare una serie di valutazioni in merito all'acquisizione del patrimonio documentale. Nel corso dello svolgimento della procedura istruttoria, l'autorità amministrativa può decidere di avvalersi del contributo di consulenza svolto da uffici o organi specializzati e dotati un'ampia competenza tecnica. L'attività di consulenza svolta dai predetti uffici è necessaria nella predisposizione di valutazioni o giudizi per l'elaborazione di una scelta finale spettante all'Amministrazione. Tali valutazioni prendono la forma di "pareri" attraverso cui l'Amministrazione o gli organi coinvolti esercitano la funzione consultiva. Appare dunque evidente come la natura e la rilevanza giuridica dell'atto parere assuma senso e significato relativo dal momento che difetta di autonomia funzionale rispetto all'atto e al procedimento su cui si innesta. Rimanendo nell'alveo dello *ius amministrativi*, è possibile distinguere tra tre tipologie principali di pareri: quelli obbligatori, il cui vincolo deriva da specifiche prescrizioni di legge; quelli facoltativi, che non sono previsti da disposizioni di legge e che possono essere richiesti dall'Amministrazione, purché tale richiesta non comporti un aggravamento del procedimento che trovi un'adeguata giustificazione; o ancora quelli vincolanti, che sono comunque obbligatori e che non possono essere né tralasciati né disattesi dall'Amministrazioni, purché la stessa non li consideri illegittimi<sup>251</sup>. Tra i pareri di maggiore rilevanza è il caso di richiamare quelli offerti dal Consiglio di Stato, organo le cui competenze sono sia di natura consultiva che giurisdizionale, sulla base delle richieste pervenute dagli organi di governo che esercitano le funzioni di indirizzo politico amministrativo (art. 4, co.1, lett. F) del d.lgs. 165/2001. I suoi pareri di solito riguardano schemi di atti normativi ovvero schemi di atti amministrativi, sottoposti a regime di pubblicità. In quest'ambito del diritto, dunque, i pareri sono atti che presentano una natura del tutto ausiliaria, che contengono al proprio interno dei giudizi attraverso cui gli organi deputati a svolgere un'attività di consulenza mettono a conoscenza di informazioni utili gli organi dell'amministrazione. Tali atti però non sono però dotati di autonomia funzionale, ma accessoria perché la loro ragion d'essere si risolve nell'alveo di un procedimento amministrativo. Le funzioni sottese a questi atti sono di tre tipologie: conoscitiva, valutativa o di coordinamento. Ovviamente l'Istituzione parlamentare non è nuova ai pareri. Il ricorso a tali atti da parte delle Commissioni parlamentari<sup>252</sup> si innesta sul

---

<sup>251</sup> Si v. Modugno F. (a cura di) *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli editore, 2012. Per un approfondimento sulle tipologie di pareri del Consiglio di Stato, si v. Roehrsen G., *Consiglio di Stato e tribunali amministrativi regionali*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, III, Torino, 1990, pp. 422 e ss.

<sup>252</sup> I pareri più rilevanti per quanto riguarda i progetti di legge sono quelli forniti da alcune Commissioni permanenti, quali la I Commissione "Affari costituzionali", la V competente in materia di Bilancio, la XIV la cui competenza riguarda le politiche europee. In particolare l'art. 40(1), co. 1-5 e 9 RS introduce i pareri obbligatori che devono essere dati dalla 14ª Commissione permanente per i disegni di legge sugli schemi di atti normativi del Governo concernenti l'applicazione dei trattati e delle norme dell'Unione europea, sui

procedimento legislativo ed è possibile distinguere tra gli atti interni, relativi ai progetti di legge, e atti esterni, che invece riguardano gli schemi di atti normativi del Governo.<sup>253</sup> Nel caso in cui l'Esecutivo sia obbligato da una prescrizione normativa a richiedere un parere parlamentare per tutti quegli atti che sono di sua competenza (schemi di decreti legislativi, regolamenti, decreti ministeriali), il Presidente di Assemblea assegna alla Commissione competente per materia la relativa richiesta, indicando il termine per l'espressione del parere (art. 143, comma 4, RC 139-

---

predetti atti in merito ai rapporti di Regioni con l'Unione europea ex art. 117, co. 3 Cost., alla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e all'attuazione degli atti normativi comunitari ex art. 117, quinto comma, della Costituzione, alla disciplina dei casi e delle forme in cui le Regioni possono concludere accordi con Stati o intese con enti territoriali interni ad altri Stati membri dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 117, nono comma, della Costituzione, nonché al rispetto del principio di sussidiarietà nei rapporti tra l'Unione europea e lo Stato e le Regioni, di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione e i disegni di legge che disciplinano le procedure di adeguamento dell'ordinamento interno alla normativa dell'Unione europea; alla 1<sup>a</sup> Commissione permanente quei disegni di legge che seppur siano assegnati ad altre Commissioni hanno aspetti rilevanti in materia costituzionale o che riguardano l'organizzazione della pubblica Amministrazione; alla V Commissione permanente tutti quei provvedimenti che comportano nuove spese, oppure una maggiorazione ovvero una diminuzione delle entrate o che contengano disposizioni rilevanti ai fini delle direttive e delle previsioni del programma di sviluppo economico. Alla II Commissione invece i disegni di legge che contengano disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative. Il coinvolgimento obbligatorio della Commissione parlamentare per le questioni regionali si determina nel caso di disegni di legge che contengono disposizioni che disciplinano le materie indicate ex art. 117 Cost. e in quelle previste dagli statuti speciali delle Regioni adottati con leggi costituzionali, o che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni. Il combinato disposto degli artt. 74, 75, 93.2 e 3, 102.3 e 126.2 RC dispone l'obbligo di parere della Commissione bilancio per quei progetti di legge che comportano entrate o spese, della Commissione lavoro per quanto attiene gli aspetti di legittimità costituzionale del progetto di legge e su quelli concernenti il pubblico impiego; mentre della Commissione affari costituzionali per quei progetti che toccano il profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato. Anche alla Camera, al pari del Senato, il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali è obbligatorio per quei progetti di legge che contengano disposizioni nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione e in quelle previste dagli statuti speciali delle regioni adottati con leggi costituzionali, o che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle regioni. Inoltre, per i progetti di legge e gli schemi di atti normativi del Governo concernenti l'applicazione dei trattati istitutivi delle Comunità europee, i progetti di legge e gli schemi di atti normativi del Governo relativi all'attuazione di norme comunitarie e, in generale, tutti i progetti di legge limitatamente ai profili di compatibilità con la normativa comunitaria, sono soggetti a parere da parte della Commissione competente.

Si devono altresì richiamare i pareri offerti dal Comitato per la legislazione, l'organo istituito, con la novella regolamentare del 1997, solo alla Camera dei deputati, ma anche tutti i pareri dati dalle Commissioni competenti per materia nel merito degli schemi di atti del Governo. Per quanto riguarda il Comitato per la legislazione, questo ha il compito di redigere pareri relativi alla qualità delle leggi ed è quindi chiamato a valutare i progetti di legge sulla base di talune caratteristiche (quali l'omogeneità, la semplicità, la chiarezza e proprietà di formulazione e l'efficacia per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente), nonché tutti i decreti legge, rispetto ai quali deve essere garantita l'osservanza del requisito della specificità e omogeneità e dei limiti di contenuto. Sul Comitato per la legislazione si v. *infra*.

<sup>253</sup> Per un approfondimento, si v. Albanesi E., *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Milano, Giuffrè, 2010; sui pareri sugli schemi di decreto legislativo Frontoni E., *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, Edizione scientifica, 2012. In merito agli atti del Governo, un dossier di significativa rilevanza per avere maggiore completezza di indagine, corredato da dati statistici, è quello curato da alcuni consiglieri del Senato e pubblicato nel 2016. Si v. Ufficio Valutazione Impatto, *Atti del Governo sottoposti a parere parlamentare. Statistiche e procedure*, Senato della Repubblica, 2017, [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento/files/000/028/684/Analisi\\_11\\_-\\_Atti\\_del\\_Governo.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento/files/000/028/684/Analisi_11_-_Atti_del_Governo.pdf)

bis RS), che di norma è pari a quello previsto nell'ambito del diritto amministrativo, pur prorogabile una sola volta per non più di dieci giorni dal Presidente, salvo diverse ed espresse indicazioni.

Tornando nell'ambito del diritto parlamentare, proprio in ragione della sua natura, la prassi non è assimilabile a una regola, giacché difetta di un corollario necessario e qualificante, ossia quello della sanzione e trova “fondamento *nella* autonomia delle forze politiche parlamentari, sottraendosi alla definizione di norma giuridica, per quanto ampia possa essere”.<sup>254</sup> In realtà però si è andata affermando una tendenza di non poco conto all'interno dell'Istituzione parlamentare, quella per cui alle volte la prassi assume una rilevanza maggiore rispetto alla norma regolamentare, causando quello che è stata teorizzato come un *cortocircuito*, o meglio come l'inversione della piramide delle fonti all'interno del diritto parlamentare.<sup>255</sup> Tale sovvertimento della gerarchia delle fonti, in base al quale la prassi sarebbe in una posizione gerarchicamente superiore rispetto al diritto parlamentare codificato, troverebbe una sorta di giustificazione nel disposto dell'art. 16 comma 3 RC, per cui si attiva il procedimento di revisione regolamentare sulla base delle manifestazioni derivanti dall'esperienza e, pertanto, la codificazione di precedenti e prassi rappresenterebbe l'ultimo tassello del processo evolutivo.<sup>256</sup> Da questi fatti appena richiamati, emerge una considerazione di non poco conto. Nell'interpretazione e nell'applicazione delle prassi una valenza determinante è svolta dagli interpreti, i quali attribuiscono valore ad alcune prassi piuttosto che ad altre e la cui applicazione è soggetta alle influenze della dinamica politica contingente. Ovviamente tale attività di analisi e di attribuzione di un preciso significato, oltre che di scelta, può essere esposta a interpretazioni volubili che differiscono a seconda delle stagioni politiche che si susseguono – in particolare a partire dal 1993 hanno curvato il sistema in ragione di profondi mutamenti che si sono registrati

---

<sup>254</sup> Bergonzini C., I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari. Un problema di metodo? In Lupo N. (a cura di), Il precedente parlamentare tra diritto e politica, Bologna, Il Mulino, 2012, cit. p. 127.

<sup>255</sup> A tal proposito si v. Bergonzini C., La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare, in Quaderni costituzionali., n. 4, 2008, p. 741 e ss. “A un'osservazione approfondita delle dinamiche parlamentari, infatti, emergono diversi elementi che contraddicono la struttura gerarchica appena delineata, fino a rovesciarla; al punto da legittimare l'impressione che all'interno delle Camere la «vera» fonte siano i precedenti, i quali concorrono a formare sia le prassi, sia la giurisprudenza parlamentare, spesso prescindendo da qualsiasi considerazione relativa ai limiti costituzionali e regolamentari, per rispondere invece a logiche essenzialmente politiche e soddisfare esigenze il più delle volte contingenti”. L'A., nel giustificare tale impostazione, non può non richiamare esempi concreti e lo fa prendendo a riferimento e analizzando due specifiche prassi, quali il meccanismo della programmazione dei lavori, che rappresenta una concreta devianza delle regole di predisposizione dell'ordine del giorno dell'Assemblea; e il ricorso al maxi-emendamento per l'approvazione di progetti di legge.

<sup>256</sup> Piccirilli G., Il “seguito” del precedente, da un procedimento all'altro, in Lupo (N.), Il precedente parlamentare tra diritto e politica, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 145-161.

nel sistema politico, nella forma di governo e nella forma di Stato<sup>257</sup> –, pertanto è necessario che sia attribuita a figure che non diano adito a letture particolarmente distorsive rispetto alle norme regolamentari, legittimando l'affermazione di precedenti che si discostano eccessivamente dal dato normativo e causando alterazioni di significato. Non solo, l'azione di discostarsi dal dato testuale delle norme regolamentari, a prescindere dal grado con cui si verifica, dipende anche dalle caratteristiche sintattiche delle disposizioni stesse, sicché quelle particolarmente puntuali e specifiche saranno meno esposte a interpretazioni deformanti perché maggiormente prescrittive e vincolanti, mentre quelle più generiche e indeterminate (dal contenuto a maglie larghe) consentiranno un margine di manovra più ampio.<sup>258</sup> È necessario però tenere nella dovuta considerazione il diverso grado di forza di cui sono dotate le prassi (ma anche i precedenti) e il loro ordine valoriale, dal momento che questo fattore determina la prevalenza di uno piuttosto che di un altro. Difatti, non è detto che siano applicate solo prassi che si manifestano con regolarità e che siano più recenti. La scelta può essere orientata dal *riconoscimento accordato dagli attori istituzionali*<sup>259</sup> derivante dal margine di apprezzamento e sul consenso politico che sullo stesso si è andato sedimentando nel corso del tempo e che in qualsiasi momento può essere smentito.

La stessa giurisprudenza costituzionale è intervenuta nel merito del diritto parlamentare non scritto, pur nel pieno rispetto del principio di non sindacabilità dei Regolamenti, ha posto in luce l'esigenza che le fonti-fatto, o più in generale le fonti non codificate, non operino un

---

<sup>257</sup> Tra l'altro, i Regolamenti parlamentari, il cui procedimento di revisione si è arenato al 1997, ultimo anno in cui si sono verificate ampie modifiche, seppur puntuali, non hanno tenuto conto nell'immediato di importanti riforme quali quella recata dalle leggi costituzionali nn. 1/1999 e 3/2001 (Titolo V Cost.), né della legge elettorale n. 270/2005 e, attualmente, della legge elettorale n.165/2017, né tantomeno delle leggi nn. 196/2009 e 39/2009 disciplinanti la materia contabile. Per ovviare a tale situazione, invece di ricorrere a riforme delle disposizioni regolamentari secondo il procedimento ordinario, si è ricorso a strumenti diversi quali singole decisioni, Circolari del Presidente di Assemblea o Pareri della Giunta per il Regolamento. Si v. Lupo N., Premessa. Il Precedente nel parlamentarismo maggioritario, in Lupo N. (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 7-22. A titolo meramente esemplificativo si richiamano il Parere della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 16 ottobre 2001, relativo all'esercizio della funzione consultiva della Commissione affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni sui progetti di legge in ordine al riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni; quello del 16 maggio 2006 sull'interpretazione dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento. Al Senato invece la Giunta si espressa il 23 ottobre 2001 con un parere sui poteri consultivi di natura transitoria della Commissione in attesa dell'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle regioni e degli enti locali; o quello del 7 giugno 2006 sul procedimento di attribuzione dei seggi rimasti vacanti nel corso della legislatura e di organi coinvolti.

<sup>258</sup> Pur relativa alla materia costituzionale, si condivide l'idea che "l'indeterminatezza è funzionale all'esigenza di non comprimere oltremodo gli equilibri politici e mantenerli in uno stato relativamente fluido, ma poi una simmetrica esigenza di rendere stabile il sistema impone che tale fascio di possibilità sia quantomeno circoscritto". Ainis M., op. ult. cit, p. 316

<sup>259</sup> Midiri M., *Regolamento e prassi parlamentare: le aspettative dei soggetti politici*, Studi parlamentari e di politica costituzionale, n. 147-148, 2005, cit. p. 19.

sovvertimento dell'ordine e si impongano sulle fonti scritte di rango costituzionale e regolamentare.

Dapprima con la storica sentenza n. 9 del 1959<sup>260</sup>, seguita poi dalla sent. 292 del 1984 la Corte ha in pratica riconosciuto le prassi non solo per quanto inerisce la loro esistenza, ma altresì la loro legittimità anche qualora trattasi di prassi *contra regulamentum* – ma non *contra constitutionem!* –, portando la dottrina a ipotizzare un vero e proprio rovesciamento della piramide delle fonti del diritto parlamentare.<sup>261</sup> Questo ovviamente dipende sostanzialmente dal

---

<sup>260</sup> Nel merito non si può non ricordare quanto affermato dalla Corte costituzionale con riguardo alle prassi. Nella storica sentenza n. 9/1959, relativa alla legittimità costituzionale della legge 28 marzo 1956 n. 168, si è sostanzialmente riaffermata la competenza esclusiva del Parlamento sui giudizi relativi al processo di formazione delle leggi. Più precisamente, il caso riguardava la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione per una legge approvata dalle Camere in violazione delle norme costituzionali e regolamentari interne sul procedimento legislativo (legge tributaria assegnata in commissione in sede deliberante/legislativa). In proposito la Corte riconobbe implicitamente la legittimità di deroghe a quanto disposto dai Regolamenti parlamentari, solo nel caso in cui tali norme fossero costituzionalmente irrilevanti, dal momento che “l’inserimento della consuetudine fra le fonti della procedura parlamentare accanto alla Costituzione, alle leggi e al regolamento è una caratteristica particolare dell’ordinamento italiano”. In questo modo si è offerta una particolare interpretazione “in ordine alla flessibilità delle norme che disciplinano le assemblee e alla inderogabile esigenza che siffatta plasticità non venga turbata da rigorismi teoretici i quali, per troppo categorizzare e astrarre, finirebbero col mettere le procedure parlamentari a livello dei regolamenti di qualsiasi assemblea amministrativa, perdendone di vista l’intrinseca e specialissima natura che, in quanto atipica, rifugge da ogni comparazione”. In considerazione di ciò, si è riconosciuto, a partire da questa sentenza, che “la potestà normativa delle Camere in materia di interna corporis” derivi da “un riconoscimento costituzionale della competenza di ciascuna assemblea ad adottare norme di procedura scritte o consuetudinarie che le consentano di svolgere le proprie funzioni con quella capacità di continuo adattamento in cui risiede la caratteristica peculiare degli organi rappresentativi politici” prima ancora di derivare dalle norme costituzionali. Cosentino F., Note sui principi della procedura parlamentare, in AA.VV., Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, Vol. 2 Studi sulla Costituzione, Milano, Giuffrè, 1958, cit. p. 406. La decisione rappresenta un caso di scuola, oltre a essere una delle sentenze più commentate nella storia della Corte costituzionale e su cui la dottrina non è univoca. Si v. Barile P., Il crollo di un antico feticcio (gli “interna corporis”) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1959, pp. 240-249; Cosentino F., La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi (sent. n. 9/1959), in *Rassegna parlamentare*, n.4,1959, pp. 122-125; Gueli V., La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi (sent. n. 9/1959), in *Rassegna parlamentare*, n.4/1959, pp. 131-136; Mohrhoff F., La competenza della Corte costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi, in *Rassegna parlamentare*, n.6, 1959, pp. 119-156; Tosi S., La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi (sent. n. 9/1959), in *Rassegna parlamentare*, n.4, 1959, pp. 136-143. Più recentemente invece Lupo N., I tradimenti delle “promesse” sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale, in AA.VV., *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico: atti del XXV convegno annuale*, Parma, 29-30 ottobre 2010, Napoli, Jovene, 2012. - p. 141-161.

<sup>261</sup> Oltre al già citato saggio di Bergonzini, si v. Cerreto R., Cerreto R., la sindacabilità del diritto parlamentare non scritto, op. ult. cit. il quale analizza anche la sindacabilità delle consuetudini nel diritto parlamentare, facendo riferimento alle sentenze nn. 129/1981, relativa ai tesoriери degli organi costituzionali; 7/1996 sulla sfiducia nei riguardi di un singolo ministro; e le ordinanze nn. 222/2009 sul conflitto di attribuzioni proposto dall’allora Presidente della Commissione di Vigilanza Rai e la 140/2008 sulla presentazione di disegni di legge ritenuti decaduti perché intercorso lo scioglimento delle Camere. L’A. indaga e propone poi come valida soluzione quella di prendere a modello il giudizio amministrativo per il sindacato di costituzionalità sul diritto parlamentare.

contesto in cui la Corte è chiamata a operare, perché come potrebbe sindacare precedenti e prassi parlamentari o consuetudini se si è ben guardata dal sindacare i Regolamenti parlamentari sia come oggetto sia come parametro nei giudizi di costituzionalità?

Come già anticipato (si cfr. *supra* cap. 2, par. 3) si ricorda che all'interno del perimetro parlamentare spetta al Presidente di Assemblea il potere di disporre delle fonti scritte e di quelle non scritte, sia per quanto riguarda la loro applicazione sia per quanto riguarda la loro interpretazione, giacché l'aver predisposto un tessuto normativo "a maglie larghe", ha avuto come conseguenza quella di integrare lo stesso con prassi ed usi che derivano dall'esperienza. Nell'esercitare il suo potere di interpretazione del Regolamento, che gli attribuisce un potere di scelta, il Presidente può decidere di avvalersi del contributo sia della Giunta per il Regolamento, di cui abbiamo analizzato ruolo e funzioni (si v. *supra* cap. 2, par. 1), ma altresì dell'Assemblea. In considerazione di ciò si spiega la possibilità che un dubbio dell'organo monocratico generi alle volte una circolare interpretativa del Regolamento, altre volte un parere della Giunta, che comportano comunque una integrazione del disposto normativo regolamentare a tutti gli effetti. Perciò, qualora si manifesti una continua devianza rispetto alle norme parlamentari, che inficia il principio della certezza nell'applicazione del diritto, configurando una vera e propria violazione, il Presidente di Assemblea interviene.

Sul coinvolgimento e sul funzionamento della Giunta si condivide appieno l'idea che abbia sortito un effetto di particolare e negativa incidenza sia il mutamento che ha investito il Presidente di Assemblea – da uomo della Costituzione e del Regolamento, a soggetto politicamente rilevante –, sia l'assetto dei rapporti tra maggioranza e opposizioni, che invece dovrebbero rimanere fuori dalle porte dell'aula in cui la Giunta si riunisce.<sup>262</sup> In realtà in passato era previsto che qualsiasi deputato o senatore potesse ricorrere all'Assemblea qualora avesse dei rilievi in merito alle decisioni del Presidente (art. 79 e 94 RC e RS 1971), ma tale potere di appello all'Assemblea è venuto meno, lasciando unicamente un potere di pronuncia al *Plenum* nel caso in cui il Presidente non assuma una decisione (art. 41 co. 1 e 45 RC e 92 RS) ed escludendo qualsiasi ipotesi per l'introduzione di una sede di appello.<sup>263</sup>

---

<sup>262</sup> In tal senso Gambale P., Spunti ricostruttivi sul ruolo delle Giunte per il Regolamento nella formazione e interpretazione del diritto parlamentare italiano, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 2, 2012. Secondo l'A., la nuova veste del Presidente di Assemblea e dei rapporti di forza tra i soggetti politicamente rilevanti, ha sostanzialmente partecipato alla determinazione di un'*impasse* del procedimento di formalizzazione del diritto parlamentare.

<sup>263</sup> Fino ai Regolamenti del 1971, alla Camera era previsto l'appello all'Assemblea, qualora il Presidente fosse chiamato a dirimere questioni di interpretazione regolamentare. Era possibile infatti che un deputato potesse incidere sulle decisioni del Presidente, facendo appello all'Assemblea (artt. 79 E 94 RC), mentre con il "nuovo Regolamento", la decisione presidenziale diviene inappellabile, impedendo così che eventuali

Accade spesso che in caso di dubbio, il procedimento si attenga alla fase iniziale, per cui il Presidente richiama la prassi – o il precedente – che di solito viene applicato in maniera conforme e *ottiene legittimazione che garantisce l'autorevolezza della decisione e chiude il dibattito politico incidentale sul dubbio procedurale.*<sup>264</sup> In caso contrario e dinnanzi a prassi non uniformi, si procede ad analizzare le ragioni per le quali si dovrebbe far prevalere una specifica prassi, le quali sono ovviamente indotte da motivazioni politiche contrapposte. L'accettazione di una determinata prassi non è perciò scontata, né può essere direttamente imposta dal Presidente senza che ne consegua un dibattito all'interno del quale si manifesteranno ovviamente contestazioni più o meno dure, il cui obiettivo è quello per cui una determinata prassi non sia considerata né applicata.

Invero tale scelta è caratterizzata da assoluta discrezionalità,<sup>265</sup> per quanto talune presidenze abbiano cercato di rimanere nell'alveo di un atteggiamento assolutamente imparziale, per quanto ovviamente le opposizioni e le minoranze abbiano manifestato il proprio dissenso, com'è nell'ordine naturale delle cose. Non è previsto però alcun obbligo che induca il Presidente ad applicare fedelmente quanto statuito dai suoi predecessori, sebbene vi siano stati casi in cui il Presidente di turno abbia richiamato le scelte fatte in passato da altri<sup>266</sup>. Ciò trova ovvia spiegazione nella natura delle regole del diritto parlamentare, che mal si concilia con la eterna staticità – e da cui ne deriverebbe un eccessivo irrigidimento –, ma come abbiamo già visto, è un diritto flessibile e caratterizzato da un notevole grado di plasticità. Discorso diverso

---

posizioni dissenzienti possano essere sottoposte a una deliberazione del *Plenum* sulla base di una volontà esclusivamente di natura politica proveniente dalla maggioranza governativa contingente e ponendo le basi per la consacrazione del Presidente d'Assemblea quale titolare esclusivo del potere di interpretare il Regolamento.

<sup>264</sup> Piccione D., *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.1/2007, cit. p. 544.

<sup>265</sup> Giova qui ricordare, proprio in relazione al potere di scelta del Presidente, la seduta del 4 luglio 2001, "Il regolamento attribuisce al Presidente della Camera poteri amplissimi, proponendosi tuttavia quale criterio e guida per l'esercizio della conseguente discrezionalità. Rispetto alla questione oggi all'esame della Giunta, riterrebbe sconsigliabile forzare tale sfera di discrezionalità. Stima quindi opportuno che le iniziative da assumersi contemplino espressi interventi regolamentari, ispirati al necessario coordinamento con il Senato, pur nella salvaguardia dell'autonomia normativa di ciascuna Assemblea, la quale preclude la possibilità di svolgere congiuntamente formali attività da parte delle due Giunte, evitando comunque che le misure proposte possano risolversi nella *deminutio* di funzioni e prerogative dei gruppi parlamentari.

<sup>266</sup> Ad es. si può richiamare l'episodio di vita parlamentare che ha visto come protagonista il Presidente della Camera Casini che, in ragione di alcune contestazioni del gruppo dei Ds, ha affermato di rifarsi a quanto statuito dal Presidente Violante. Lo stesso Violante che ha superato la regola precedente innovando, anche rispetto al dato costituzionale, il computo degli astenuti. Il primo caso è ricordato sia in Lupo N., *Emendamenti, Maxi-emendamenti e questioni di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, p. 43 e in., Ibrido R., *Precedenti parlamentari e metodi di risoluzione delle questioni regolamentari*, in Lupo N. (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, p.98.



è da farsi qualora su una determinata fattispecie, governata da una prassi ritenuta desueta, intervenga la Giunta per il Regolamento, giacché è stata riscontrata una tendenza al recepimento delle osservazioni fatte da quest'organo, che si possono tradurre o in un nuovo pronunciamento ovvero in un procedimento di revisione regolamentare.<sup>267</sup>

Più in generale, nell'opera di codificazione che in taluni casi si manifesta come necessaria e improcrastinabile<sup>268</sup>, il ruolo della Giunta è del tutto trascurabile. Solo alcune volte la stessa si attiva in un'opera di traduzione e trascrizione di prassi, finalizzata alla diffusione di pareri che dotano di una maggiore forza persuasiva.

Qualora si pervenga a un consenso circa l'opportunità di attivare la procedura di traduzione normativa di talune prassi o delle altre tipologie di diritto non scritto, in considerazione dell'evoluzione registratasi nella dinamica politico-parlamentare, è possibile che la stessa avvenga nella modalità di parere, che non solo viene richiesta dal Presidente, ma dallo stesso poi assunto. Tali pareri possono essere di tre tipologie, giacché un primo modello è rappresentato da quei pareri che recano formule sintetiche (come se fossero delle massime), un secondo consiste in una vera e propria strutturazione in disposizioni, mentre nel terzo modello la Giunta esprime orientamenti di massima. Benché la decisione di assumere la proposta di parere, condividendone i contenuti, spetti al Presidente, di cui se ne assume la responsabilità, la configurazione di una impostazione di questo tipo fa pensare a una sorta di tentativo di condivisione delle responsabilità, oltre che a palesare l'attività di concertazione sottesa al procedimento, che vede il confronto di idee tra Presidente e membri della Giunta.<sup>269</sup>

---

<sup>267</sup> Ibrido R, op. ult. cit.

<sup>268</sup> Secondo parte della dottrina, che ha evidenziato la necessità di inaugurare una *stagione* codificativa da svolgersi nelle modalità di una integrale revisione dei Regolamenti parlamentari, ormai desueti perché risalenti al 1971, il necessario aggiornamento dovrebbe tener conto di *spunti innovativi* e al tempo stesso tener debitamente conto *le mutate esigenze dell'attuale contesto politico*. Pertanto, si condivide pienamente l'idea che tale revisione, che non dovrebbe più seguire la via delle revisioni puntuali, che rappresentano più un *accanimento terapeutico* e sono causa di notevoli incongruenze, dovrebbe recepire nuovi caratteri, quali "la rapidità delle decisioni, l'efficientamento dei lavori parlamentari, il superamento del dogma dell'unicità del procedimento legislativo, l'aggiornamento e la riduzione delle procedure *discutidoras* di tipo ottocentesco, l'attenuazione della frammentazione parlamentare, la valorizzazione del lavoro in Commissione, il rilancio della sede redigente e così via". Ciaurro L., Precedenti, diritto parlamentare "informale" e nuova codificazione, in Lupo N. (a cura di), Il precedente parlamentare tra diritto e politica, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 249. L'A. si era già espresso in questi termini in precedenza, sottolineando che la revisione dei Regolamenti parlamentari dovrebbe avere come obiettivi principali la centralizzazione delle Camere rispetto al sistema costituzionale e "delineare procedure più rispondenti a quelle esigenze di governabilità, che la competizione globale, la velocità della "tecnodemocrazia" e lo spirito del tempo rendono ineludibili". Id. Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari, in Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura, Roma, Luiss University Press, 2009, pp. 223-233.

<sup>269</sup> Tra l'altro si evidenzia come tra il 1992 e il 2014 lo schema di parere sia stato predisposto nella maggior parte dei casi dal Presidente (14 volte) e con meno incidenza da membri della Giunta, all'occasione incaricati

Forse il caso più emblematico è quello della mozione di sfiducia nei riguardi nel singolo ministro. Si deve qui ricordare che in merito a questa casistica, la Camera e il Senato si sono poste in maniera differente circa la volontà di codificare o meno tramite una specifica disposizione. La Camera è stata antesignana, giacché con una revisione operata il 7 maggio 1986, ha voluto estendere la disciplina delle mozioni di sfiducia nei confronti del Governo anche al caso del singolo Ministro e ha pertanto inserito due commi – il terzo e il quarto – all’art. 115 RC.<sup>270</sup> In questo modo ha superato la concezione dottrinarie prevalente nel passato, per cui era inammissibile applicare l’istituto nei confronti del singolo, richiamando a fondamento di siffatta tesi non solo quanto letteralmente espresso dall’art. 94 Cost., ma anche in ragione dei principi di collegialità e solidarietà caratterizzanti la responsabilità nell’espressione dell’indirizzo politico spettante al Governo ex art. 95 Cost. Per questo, gli effetti della sfiducia nei confronti del singolo avrebbero coinvolto l’intero collegio esecutivo. Tale impostazione dottrinarie è stata però col tempo superata da altri convincimenti (e in via di prassi<sup>271</sup>), tali per cui non esistendo un espresso divieto nel testo costituzionale la responsabilità dei Ministri non è esclusivamente civile, penale e amministrativa, ma prima di tutto politica (frutto del combinato disposto degli artt. 89, co.1, art. 95 co.2 e 96 Cost.).<sup>272</sup>

---

dallo stesso Presidente (6 volte) e che quasi sempre hanno sostituito i procedimenti di revisione regolamentare ordinari. Nei casi di parere della Giunta, tale ispirazione di condivisione, è più palese, dal momento che è il Presidente a porre le basi per l’elaborazione dello schema di parere o comunque a dirigerne i lavori. Nel caso in cui il Presidente decida di assimilare la propria decisione al parere della Giunta, egli lo adotta e ne dà comunicazione al Plenum, ponendo fine alla questione e mettendo a conoscenza i parlamentari. Per una disamina approfondita sui pareri della Giunta si v. Poli F., *Dinamiche del sistema politico e formazione delle regole di diritto parlamentare: una tassonomia dei pareri delle giunte per il regolamento*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 1, 2015. Anche il quorum con cui questi pareri sono approvati è rilevante, giacché se raggiunta l’unanimità, si consacra con un quid di legittimazione in più la decisione del Presidente circa l’interpretazione offerta al Regolamento e alla fattispecie concreta che è venuta determinandosi. Non è escluso che il Presidente ne tenga comunque conto, perché l’approvazione di un parere con una maggioranza risicata, potrebbe inficiare o comunque dare adito a contestazioni, forse più che nel caso la decisione sia assunta in solitudine dal Presidente, oltre che ovviamente a dilungare la questione più del dovuto. Ibrido, op. ult. cit. p. 230.

<sup>270</sup> La modifica è successiva a quanto emerso in sede di riunione della Giunta per il Regolamento del 18 ottobre 1984, quando la stessa ha esaminato questioni relative alla presentazione, discussione e votazione di strumenti parlamentari relative tanto al problema della permanenza in carica di un Ministro quanto a quelle concernenti gli eventuali limiti di reiterabilità dell’esame di strumenti di ispezione politica, indirizzo e controllo vertenti sullo stesso oggetto. Per un approfondimento, si v. Traversa S., *Mozione di sfiducia ad un singolo ministro*, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n. 1, 1990, pp. 111-116.

<sup>271</sup> A tal proposito si cfr. i casi del 19 gennaio 1962, allorquando la Camera ha respinto la mozione con invito a dimettersi nei confronti dell’allora titolare del Dicastero della difesa, ovvero quelli del 29 luglio 1980 e 7 febbraio 1983. Dopo la codificazione della norma nel Regolamento della Camera, si sono avuti altri casi. Cfr. Di Ciolo V., Ciaurro L., op. ult. cit., p. 797 nota 18.

<sup>272</sup> Su questa tesi Busia G., *Il sindacato politico attribuito al Parlamento invece tutte le competenze del Guardasigilli* (Commento alla sent. 7/96 con cui la Corte costituzionale ha risolto il conflitto fra poteri sollevato dall’ex ministro Mancuso in seguito al voto di sfiducia individuale nei suoi confronti), in Guida al Diritto, 1996, 5, pp. 40 e ss.

La scelta operata dalla Camera ha ovviamente influenzato il Senato, che però in un primo momento ha scelto di non affrontare la questione. Ne ha però tenuto conto in una decisione del Presidente di Assemblea assunta a seguito di parere formulato dalla Giunta per il Regolamento. Nel predetto parere, la Giunta ha riconosciuto l'ammissibilità di mozioni o altri strumenti previsti dal Regolamento e che sulla base di una espressa disposizione devono essere sottoposti al voto dell'Assemblea con cui si chiedono o che sono diretti a ottenere le dimissioni di un Ministro in carica. A livello procedurale si sarebbe ottemperato con un'interpretazione estensiva degli articoli 94 della Costituzione e 161 del Regolamento del Senato, disciplinanti le mozioni di fiducia al Governo. L'unico caso di approvazione di una mozione di sfiducia individuale nei confronti del titolare di un dicastero si è presentato nel 1995, in occasione della vicenda Mancuso, all'epoca dei fatti Ministro della Giustizia. Sul punto era stata chiamata ad esprimersi la Giunta per il Regolamento, che con il parere del 26 luglio 1995, aveva dichiarato ammissibile l'istituto, anche per evitare un'eccessiva discrasia procedimentale tra i due rami del Parlamento e che l'obbligo di dimissioni oltre ad avere natura politica, aveva altresì natura giuridica.<sup>273</sup>

Il caso ha comportato anche che fosse sollevato un conflitto di attribuzioni dinnanzi alla Corte costituzionale dallo stesso Ministro interessato, che però è stato respinto (sent. 7/1996). Sebbene non vi siano disposizioni costituzionali che disciplinano la mozione di sfiducia al singolo, è comunque un istituto che può trovare giustificazione nel quadro costituzionale e *reputarsi elemento intrinseco al disegno tracciato dal* combinato disposto degli artt. 92, 94 e

---

<sup>273</sup> La Giunta, nell'adottare uno tra gli schemi di parere proposti, si è dichiarata "in via di massima disponibile ad una modifica del Regolamento del Senato analoga a quella della Camera, salvi ulteriori necessari approfondimenti; così come (...) la propria disponibilità ad approfondire la compatibilità col sistema costituzionale vigente (in relazione al potere di nomina del Capo dello Stato) di una ipotesi di revoca del singolo Ministro da parte del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio. Quanto alla mozione n. 1-00113, che non può *de iure condito* essere considerata di 'sfiducia', bensì richiesta di dimissioni di un Ministro, la Giunta ritiene che alla stessa – in attesa della prospettata modifica del regolamento del Senato, che auspica possa essere concordata al più presto – non si possa che applicare l'ordinaria procedura vigente per le mozioni". Cfr. Resoconto Giunte e commissioni parlamentari, seduta n. 183, 26 luglio 1995, pp. 3-4. Sul caso Mancuso si v. Bartole S., Il caso Mancuso alla Corte costituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, pp. 67-74; Chiola C., I costituzionalisti e il "caso Mancuso", in Caravita B., Chiappetti A., Chiola C., *Lecture di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 103-108; Rescigno G.U., Il "caso Mancuso", ovvero della inesistenza dei casi di scuola, ovvero ancora del dovere dei giuristi di rispondere ai quesiti giuridicamente possibili, in *Diritto pubblico*, n. 1, 1996, pp. 235-242.; Traversa S., Mozione di sfiducia a un singolo ministro, *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1990, n. 1, p. 111-116. Si veda altresì Renna G., *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo*, in Dickmann R., Staiano S., *Funzioni non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008 pp. 109-120; Di Ciolo V., Ciaurro L., op. ult. cit., pp. 798-802 e Gianniti L., Lupo N., op. ult. cit., pp. 212-213.

95 Cost., suscettibile di essere esplicitato in relazione alle esigenze poste dallo sviluppo storico del governo parlamentare.

Nonostante le novità derivanti dalla prassi, i processi di revisione formali e ordinari, fatta eccezione per la riforma integrale del Regolamento del Senato (la cui trattazione è rinviata al IV capitolo di questo lavoro)<sup>274</sup>, si sono arenati al 1997. Dopodiché le novelle hanno seguito ulteriori canali non ordinari, come quelli delle decisioni interpretative dei Presidenti di Assemblea e dei pareri delle Giunte per il Regolamento, attraverso cui si sono operati interventi manutentivi puntuali a discapito dell'organicità e della coerenza del testo regolamentare e che hanno riguardato le tematiche più disparate.<sup>275</sup> La ragione di tale stallo è da leggersi in considerazione del periodo storico e delle dinamiche maggioritarie frutto di formule elettorali a prevalenza maggioritaria, che hanno sostanzialmente azzerato qualsiasi *vis* riformatrice proveniente dalla Giunta.

Con i pareri della Giunta, che abbiamo visto nel precedente paragrafo essere un organo meramente consultivo, si è cercato in alcuni casi di colmare il vuoto normativo in cui galleggia(va) la prassi.

Il cosmo del diritto parlamentare scritto ha visto, in passato, la nascita di numerosissime costellazioni di regole non codificate, che non sempre si sono poste in una posizione di conflitto e di rottura rispetto ai Regolamenti, quanto piuttosto in posizione integrativa, finalizzata ad attuare un'opera di razionalizzazione e stabilizzazione delle procedure, che proprio l'attività pratica e l'esperienza hanno mostrato come un fatto necessario. I maggiori problemi sono però scaturiti dalle evoluzioni degli ultimi anni, in considerazione della mutazione che, come

---

<sup>274</sup> La motivazione principale per cui il Presidente tende a non coinvolgere la Giunta, come accaduto di sovente nell'arco della XVII Legislatura, privilegiando una scelta autonoma e presa in solitudine, è quella di evitare che nello svolgimento del dibattito in sede collegiale si manifestino contestazioni ovvero approvazioni di pareri con maggioranze risicate, che ne indebolirebbero il ruolo e la decisione stessa. Di contro, però, si deve rilevare che un coinvolgimento diretto della Giunta da parte del Presidente, cui lo stesso sottoporrebbe la propria linea di pensiero, a prescindere dal quorum con cui lo stesso fosse accolto, conferirebbe quel quantum di legittimità in più alla decisione presidenziale, non perché largamente condivisa, ma prima di tutto perché sottoposta al confronto con le forze politiche tanto di maggioranza quanto di opposizione. Verosimilmente, in linea teorica – ma di cui non si esclude il riscontro in casi effettivamente accaduti –, il Presidente potrebbe operare scelte discrezionali e ricorrere a determinati precedenti piuttosto che ad altri, in ragione di una comodità e di una convenienza del tutto politiche.

<sup>275</sup> Ad es. Gambale richiama il parere sulla procedura da applicare per la trasmissione in via sperimentale dei lavori delle Commissioni sul canale televisivo satellitare della Camera dei deputati (v. seduta della Giunta per il regolamento del 14 luglio 2004) o quelli resi sulle questioni poste a seguito di riforme costituzionali o dopo alcune importanti tappe del processo di integrazione europea (per i primi, v. seduta della Giunta per il regolamento del 16 ottobre 2001; per i secondi, v. sedute della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio 2010). Cfr. Gambale P., *Le Giunte per il Regolamento nella formazione e nell'interpretazione del diritto parlamentare*, in Lupu N. (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 173-174.

abbiamo visto nel precedente paragrafo, ha coinvolto *in primis*, il Presidente di Assemblea, fino a giungere alla scelta di ricorrere ai cd. *Peggiori precedenti*, i quali troppo spesso hanno dato avvio all'affermazione di una prassi degenerata, poiché utile alla maggioranza di turno, comportando dunque un vero e proprio potere di selezione oltre che la prevalenza della mera convenienza politica.<sup>276</sup>

L'affermazione delle prassi, atto spontaneo derivante dalla mutevole esperienza, non ha come corollario l'obbligatorio coinvolgimento diretto della Giunta per il regolamento, organo che si riunisce con una cadenza e un'assiduità decisamente inferiori rispetto al numero di sedute che caratterizza *in primis* il *Plenum*, ma anche le altre articolazioni di Camera e Senato. Qualora però la Giunta fosse coinvolta, potrebbe porre la giusta attenzione tramite un parere, invitando l'Assemblea ad approvare una eventuale riforma ovvero manifestando la necessità di un superamento della norma oramai ritenuta obsoleta e chiedendone la sostituzione con una nuova disposizione derivante dall'esperienza. Questo perché, come abbiamo visto nel precedente paragrafo, la Giunta per il Regolamento ha un potere di consulenza che esula da funzioni di produzione sulle norme. Nonostante ciò, la Giunta ha però la capacità di introdurre norme sulla produzione del diritto e una "norma", di cui non è esclusa l'applicabilità e che poi possono essere ricomprese in una riforma del Regolamento secondo la procedura ordinaria. Pertanto, qualora sorgano delle difficoltà interpretative legate al ricorso a taluni precedenti o prassi piuttosto che ad altri, squisitamente in un'ottica di vantaggio politico, è possibile che un deputato o un senatore, nel proporre una soluzione opposta, nel corso di una seduta, attraverso il ricorso all'eccezione di preclusione, di pregiudiziale ovvero con un richiamo al Regolamento, sollevi la questione e provochi un dibattito in sede di *Plenum*, comportando una deliberazione ovvero una decisione formale del Presidente.<sup>277</sup>

---

<sup>276</sup> Il termine 'peggiori precedenti' è da attribuirsi a Lupo N., Sull'iter parlamentare del "lodo Alfano": una legge approvata in gran fretta, sulla base dei "peggiori" precedenti, in Amministrazione in cammino, luglio 2009 e id., Premessa. Il precedente del parlamentarismo maggioritario, op. ult. cit. che evidenzia che in alcuni casi si è registrato un'inversione di tendenza, con la prevalenza delle prassi e dei precedenti rispetto al diritto parlamentare codificato. Si v. altresì Piccione D., Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare), in Giurisprudenza costituzionale, n.1/2007, pp. 533-551. Per una ricostruzione della vicenda e dei profili rilevanti si v. Bergonzini C., A proposito dell'iter parlamentare della legge n. 124 del 2008 e Curreri S., Sui vizi procedimentali del c.d. lodo Alfano, in Bin R., Il lodo ritrovato: una quaestio e un referendum sulla legge n. 124 del 2008: Atti del Seminario, Ferrara, 27 marzo 2009, Torino, Giappichelli, 2009, rispettivamente pp. 47 e ss. e 101 e ss.

<sup>277</sup> Di Piazza M., La rilevanza delle fonti non scritte nel diritto parlamentare, in Nuove autonomie, 2002, pp.353-365, che sottolinea la differenza tra questioni sollevate in sede di *Plenum* cui consegue una deliberazione in merito e che rappresentano i casi di "giurisprudenza propria" ovvero quella "impropria", che difetta del momento deliberativo ovvero di uno dei tre requisiti essenziali (eccezione, discussione e risoluzione).

In questo modo si risolve il dubbio interpretativo pervenendo a soluzione, che non è detto sia suffragata alla base da un largo consenso.

La Giunta per il Regolamento, che per come è stata delineata è un organo solenne e il cui coinvolgimento non avviene con particolare frequenza, viene investita poche volte e solo nel caso di rilevanti questioni interpretative ovvero di promozione di eventuali riforme. Ciò è testimoniato dall'esiguo numero delle riunioni, che si sono andate riducendo rispetto all'elevatissimo numero che ha invece caratterizzato la XIII legislatura<sup>278</sup>, quando sono state approvate importanti modifiche al Regolamento.

Peraltro, tenendo in considerazione la curvatura maggioritaria e bipolare che ha investito il sistema, si comprende come l'appello a un maggior numero di riunioni assuma senso e significato per cercare di supportare il Presidente di Assemblea nello svolgimento della sua primaria funzione e perché proprio la Giunta è “uno dei pochi luoghi in cui il Presidente di Assemblea può essere chiamato a giustificare in forma almeno parzialmente pubblica e a discutere delle decisioni che intende assumere, nelle sue vesti di giudice del diritto parlamentare”.<sup>279</sup>

In realtà però nella prima fase repubblicana, il coinvolgimento del collegio era molto più frequente e pertanto il numero di riunioni era molto più alto. Tale tendenza è andata affievolendosi ed è stata riscontrata una particolarità non trascurabile: il numero delle riunioni della Giunta è inversamente proporzionale rispetto a quello della Conferenza dei Presidenti di gruppo parlamentare, il cui ruolo è andato espandendosi nel corso del tempo. Maggiore è il numero delle riunioni della Capigruppo, minore è quello della Giunta per il Regolamento<sup>280</sup>, anche se non sono mancati casi in cui le due entità si siano riunite in sede congiunta (19 giugno 1996).<sup>281</sup> Tra l'altro il mancato ricorso a procedimenti di revisione ordinaria ha avuto evidenti

---

<sup>278</sup> Pur tenendo debitamente conto della differenza di durata della Legislatura, alla Camera dei deputati, le riunioni della Giunta per il Regolamento sono state rispettivamente: 150 nella XIII legislatura (30 maggio 1996 - 29 maggio 2001); 27 nella XIV (30 maggio 2001 - 27 aprile 2006); 12 nella XV (28 aprile 2006 - 28 aprile 2008); 24 nella XVI (29 aprile 2008 - 14 marzo 2013); e 26 nella XVII (15 marzo 2013-22 marzo 2018). Al Senato sono state invece: 33 nella XIII legislatura (30 maggio 1996 - 29 maggio 2001); 12 nella XIV (30 maggio 2001 - 27 aprile 2006); 7 nella XV (28 aprile 2006 - 28 aprile 2008); 19 nella XVI (29 aprile 2008 - 14 marzo 2013); e 19 nella XVII (15 marzo 2013-22 marzo 2018).

<sup>279</sup> Gianfrancesco E., Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2007, pp. 43-60.

<sup>280</sup> Serafin E., L'evoluzione del Regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza, op. ult. cit., p. 77.

<sup>281</sup> Costituisce eccezione la riunione del 19 giugno 1996, allorché la Giunta per il Regolamento della Camera si è riunita dapprima in seduta congiunta con i Presidenti dei gruppi parlamentari e in un secondo momento, con i Presidenti delle Commissioni parlamentari. La *ratio* di tale scelta era di quella di misurare le posizioni politiche in merito a eventuali riforme regolamentari strettamente connesse alle riforme istituzionali in itinere. Si riporta qui l'introduzione del Presidente Violante in apertura della seduta congiunta “Il Presidente Luciano Violante sottolinea che la riunione della Giunta con i Presidenti dei gruppi parlamentari

ripercussioni, perché l'appello a ulteriori strumenti (pareri), piuttosto che l'attivazione di meccanismi ordinari di revisione ha impedito la formalizzazione di importanti e necessarie modifiche.

L'applicazione di una determinata prassi può essere il frutto di una decisione presa in solitudine dal Presidente di Assemblea, ovvero essere sottoposta al vaglio del *Plenum* e/o dell'organo collegiale della Giunta, benché è riscontrabile come prevalga quella esclusivamente presidenziale. In entrambi i casi non è escluso che sulle scelte influisca il pensiero politico della maggioranza contingente – soprattutto da quando l'organo monocratico non è più espressione del partito di opposizione e da quando è divenuto maggiormente attivo dal punto di vista politico –, né tantomeno è vincolante *pro futuro*, dal momento che è possibile che in situazioni analoghe si decida di adottare differenti soluzioni, che a loro volta possono essere potenzialmente in grado di generare una nuova prassi. Quando il Presidente, per difficoltà interpretative, decide di rivolgersi alla Giunta, lo fa esponendo la propria linea, suffragata con il richiamo alla prassi e di tutti gli argomenti che possono far apparire la propria scelta non tanto come condivisibile, ma come più adeguata. Il coinvolgimento del collegio, di solito composto da personalità con una solida esperienza alle spalle e/o che sono caratterizzate da un *reasoning* giuridico, se non addirittura esperti del settore, è finalizzata a conferire maggiore legittimità alla decisione *uti singuli*. La scelta di condividere il “fardello” della decisione da parte del Presidente di Assemblea con la Giunta potrebbe lasciar ipotizzare a una volontà di rendere meno formali e rigidi i rapporti tra due organi chiamati a interagire nell'individuazione della soluzione regolamentare migliore.

Da queste considerazioni si comprende come lo *ius parlamenti* sia in continua trasformazione, andando oltre la disposizione cristallizzata e dunque sospesa nel tempo, che alle volte si dimostra oramai desueta e non più in grado di reggere al banco di prova del tempo e delle evoluzioni della dinamica politica.

---

ha come obiettivo quello di acquisire gli indirizzi politici prevalenti per le modifiche del regolamento della Camera nel duplice aspetto di una razionalizzazione delle norme e di un processo di modificazioni più profonde. All'incontro con i Presidenti dei gruppi seguirà, successivamente, quello con i Presidenti delle Commissioni permanenti. Le questioni da affrontare riguardano principalmente due profili: il primo, è quello della coerenza interna delle norme del regolamento e dell'eliminazione di quelle disposizioni ormai obsolete o che non consentono una interpretazione sistematica coerente. Il secondo profilo, è quello di adeguare il regolamento ai cambiamenti derivanti dal nuovo sistema elettorale e dalla tendenza sostanzialmente bipolare del sistema politico”: Cfr. Resoconto sommario della seduta del 19 giugno 1996.

In realtà non sono mancati casi in cui la riunione della Giunta sia stata condivisa anche con altre articolazioni dell'Assemblea, come il Collegio dei Questori (15 ottobre 2013) ovvero con i Presidenti delle Commissioni parlamentari (26 giugno 1996). Più di recente, si è data un'interpretazione diversa, giacché si è ritenuto non opportuno, perché non giustificabile a livello regolamentare, dar luogo alla riunione congiunta tra Giunta e Commissione Affari costituzionali (Boldrini, 25 settembre 2014). Ibrido, op. ult. cit., nota 140, p. 226.

È doveroso tra l'altro ricordare che l'attività di traduzione della prassi in norma giuridica non è sempre possibile, in ragione tanto dell'alta valenza politica che caratterizza le regole dell'Istituzione parlamentare, quanto della rilevanza assunta dai rapporti politico-giuridici sussistenti tra le forze che animano l'Assemblea parlamentare.<sup>282</sup>

Giunti a questo punto, è doveroso interrogarsi su quali potrebbero essere le innovazioni che potrebbero ridare nuova linfa e ripristinare il ruolo della Giunta quale organo privilegiato e sede ristretta, affinché le modifiche regolamentari possano essere adeguatamente analizzate e formalizzate? Innanzitutto si condivide l'ipotesi di dotare la Giunta di un proprio regolamento, proprio perché siano maggiormente chiariti ruolo e funzioni, anche rispetto al Presidente di Assemblea. Procedendo in tal senso, potrebbe anche essere utile svincolare dal ruolo di sudditanza rispetto al Presidente, introducendo delle previsioni che legittimino il ricorso ad una minoranza qualificata possa rimettere questioni interpretative al parere del Presidente previo coinvolgimento diretto della Giunta per il regolamento<sup>283</sup>. Peraltro, ulteriori proposte di modifica di cui sarebbe oggetto la Giunta sono state avanzate in merito alla convocazione, ipotizzando un obbligo per il Presidente di convocarla, sottoponendole tutte le questioni "nuove" oppure quando intenda ricorrere a un precedente divergente, quanto piuttosto la possibilità per i membri dell'opposizione di investire la Giunta sulle difficoltà interpretative derivanti da una devianza di precedenti e prassi rispetto al dettato regolamentare<sup>284</sup>

Per cercare di moderare se non addirittura diminuire gli effetti derivanti dalla vigenza di formule elettorali maggioritarie o prevalentemente maggioritarie, che di fatto hanno inasprito la logica di contrapposizione tra maggioranza e opposizioni, si condivide l'idea diffusa in dottrina di intervenire sulle modalità di composizione, privilegiando un modello bi-partisan (di modo che maggioranza e opposizione possono confrontarsi in una posizione paritaria e non di squilibrio

---

<sup>282</sup> Si v. Tosi S., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, 1974, pag. 5, secondo cui norme del diritto parlamentare "conoscono (...) il complesso dei rapporti politico-giuridici che si sviluppano nell'interno delle Assemblee" e sulle stesse conclusioni Tanda A.P., *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, III ed., Colombo, 1995, pag. 3. Si v. altresì Fabrizi F., *Precedente giudiziale, giudicato sostanziale "esterno", precedente parlamentare: profili di un possibile confronto*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati. Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1998, pp. 233-265.

<sup>283</sup> A queste conclusioni Gambale, op. ult. cit. Gianfrancesco E., Clementi F., *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in Manzella A. Bassanini F., (a cura di), *Per far funzionare meglio il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 159 ss.

<sup>284</sup> Sul primo punto si v. Gianfrancesco E., Clementi F., *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in Bassanini F. e Manzella A. (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 37; in merito al secondo Bartolucci L., *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d'interpretazione del diritto parlamentare*, in forum di quaderni costituzionali, novembre 2015.



tra le forze.)<sup>285</sup>, piuttosto che quello attualmente vigente. C'è da osservare inoltre che la prevalenza del principio proporzionale ha avuto riflessi nel numero delle riunioni della Giunta. Nella XVII legislatura è capitato più volte che il Presidente del Senato abbia deciso di non convocare la Giunta, anche nel caso di particolari contingenze, ammesso che comunque non esiste regola che imponga al Presidente di procedere alla sua convocazione.<sup>286</sup>

Inoltre sarebbe utile operare una indagine volta a una sistematizzazione delle prassi, che trova il suo fondamento nella necessità di valutare gli effetti e le ricadute che le stesse hanno sull'attività interpretativa del diritto e sui comportamenti assunti dai soggetti e dagli operatori che animano il Parlamento, anche in un'ottica di chiarificazione rispetto al *limbo di incertezza, percorso da prassi applicative stratificate e non sempre omogenee*.<sup>287</sup> Ciò consentirebbe dunque agli studiosi di indagare sulle evoluzioni dello *ius parlamenti* sia rispetto alla sua parte codificata, sia rispetto – a maggior ragione – al cd. Diritto vivente e tanto più a ridurre le zone d'ombra che lo caratterizzano. Dall'opera di cernita e catalogazione, che dovrebbe avvenire seguendo canoni scevri da condizionamenti politici, si potrebbero individuare dati utili a capire come, quanto e perché il mondo delle prassi influenza così tanto l'universo del diritto codificato e le attività parlamentari. Se da un lato è bene tenere in considerazione questi fenomeni, soprattutto nell'ottica di una loro eventuale trascrizione all'interno dei Regolamenti, dall'altro è anche bene che talune prassi rimangano tali, affinché ciò non legittimi la curvatura del sistema verso la giustificazione *tout court*, che ricomprenda anche i peggiori precedenti e le peggiori prassi o, peggio, col rischio di “far prevalere il valore politico rispetto all'effettività delle statuizioni giuridiche previste dai regolamenti”<sup>288</sup>.

Grazie alla divulgazione di un'opera di tale portata sarebbero individuabili tendenze e uniformità negli atti adottati in via di prassi, che si riflettono in positivo e in negativo

---

<sup>285</sup> Gambale P., Spunti ricostruttivi sul ruolo delle Giunte per il regolamento nella formazione e interpretazione del diritto parlamentare italiano, op. ult. cit.

<sup>286</sup> È il caso della mancata convocazione della Giunta del Senato, che tra l'altro vedeva una prevalenza di membri dell'opposizione rispetto a quelli della maggioranza, in occasione della decisione di deviare dalle regole sulla presentazione e l'ammissibilità degli emendamenti, dichiarando irricevibili i milioni di emendamenti presentati dal Sen. Calderoli sul disegno di legge di riforma costituzionale, poi respinto dopo due anni di iter, al referendum confermativo del 4 dicembre 2016.

<sup>287</sup> Piccione D., Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare), in Giurisprudenza costituzionale, n.1/2007, cit. p. 548.

<sup>288</sup> Ibidem, cit. p. 544 Peraltro, la dottrina ha evidenziato come sarebbe necessario tenere in considerazione anche tutti quei cd. “non precedenti”, ossia tutti quei precedenti che non devono costituire precedenti, frutto di accordi politici estemporanei, ma necessari alla risoluzione di uno specifico caso, di cui non viene tenuta traccia nei resoconti e che quindi rimangono *invisibili extra moenia e irrilevanti intra moenia*. Si cfr. Ciaurro L., Precedenti, diritto parlamentare “informale” e nuova codificazione, in Lupo N. (a cura di), Il precedente parlamentare tra diritto e politica, Bologna, Il Mulino, 2013.

sull'organizzazione e sul funzionamento dell'apparato parlamentare. A tal ragione, si palesa l'importanza di raccogliere all'interno di un apposito database informatico e accessibile le prassi emerse nel corso del tempo, in modo da consentire ai diversi operatori e agli addetti ai lavori – soggetti essi stessi alle regole – non solo di avere una maggiore conoscibilità, ma al tempo stesso una fruibilità più semplice, utile per valutare vantaggi e limiti della soluzione adottata. Un lavoro di questo tipo è stato effettuato dalle rispettive Amministrazioni di Camera e Senato, ma cui non è seguita la sua pubblicazione, seppur confermata la produzione e l'aggiornamento di queste raccolte dalla Camera dei deputati nel resoconto annuale sull'attività dell'Amministrazione (“Relazione sullo stato dell'Amministrazione”)<sup>289</sup>.

L'importanza di procedere a siffatta opera di sistematizzazione e catalogazione risulta dunque centrale, ponendosi almeno l'obiettivo di rendere fruibile l'archivio informatico di dati, particolarmente strutturato, che possa agevolare l'attività di ricerca – che altrimenti rimarrebbe eccessivamente complessa – e, al tempo stesso, rendere meno nebuloso e incerto un quadro di riferimento così importante per l'attività istituzionale e assicurare il principio cardine del “buona andamento dei lavori”.

Non si può che condividere l'idea che tale regime di segretezza che copre tanto i precedenti quanto le prassi (come se vigesse un vero e proprio *arcana imperii*), non solo inficia i principi di trasparenza e di pubblicità dei lavori – a cui da tempo le Assemblee parlamentari si sono maggiormente ispirate, come dimostrano i siti internet di Camera e Senato particolarmente ricchi di informazioni e documentazione –, ma confligge con la natura dei Regolamenti parlamentari, regole ad alta valenza politica. Ulteriori benefici potrebbe trarne il Presidente di Assemblea, la cui figura potrebbe tornare sui binari dell'imparzialità da sempre e da più parti auspicata. A maggior ragione, nell'ottica di condivisione, le stesse forze politiche, ma anche gli studiosi, dovrebbero essere messi a conoscenza di questo patrimonio così importante, che rappresenta una delle fondamenta dello *ius* parlamenti, facendo così crollare l'*antico feticcio*<sup>290</sup> dell'oscurantismo.

---

<sup>289</sup> Le Relazioni sullo stato dell'Amministrazione della Camera confermano chiaramente, nella parte relativa all'Ufficio per il Regolamento, che lo stesso svolge continuamente un'attività di rilevazione ed elaborazione dei precedenti parlamentari. I precedenti sono trascritti e immessi nel database mediante delle schede che sono state nel 2007 oltre 1700; nel 2008 sono state immesse nella banca dati dell'Ufficio 1329 nuove schede, di cui il 40% provenienti dall'attività delle Commissioni; nel 2009 1609 nel 2010 1.556, nel 2011; 1588, nel 2013 1000; nel 2014 1711; nel 2015 “più di 1500”; nel 2016 circa 700, mentre per il 2017 non sono stati pubblicati riferimenti numerici. Cfr. i dati riportati sono il frutto della consultazione delle singole relazioni annuali.

<sup>290</sup> La celebre dizione è di Paolo Barile. Barile P., Il crollo di un antico feticcio (gli “interna corporis”) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.4, 1959, pp. 240-249. In realtà i rilievi sul regime di pubblicità di precedenti e prassi non è nuovo al dibattito dottrinario, bensì risalente. Pur

### CAPITOLO III

#### 1971-1990: LE RIFORME REGOLAMENTARI. DALLA CENTRALITÀ DEL PARLAMENTO ALLA CENTRALITÀ DELL'ESECUTIVO

##### **3.1. I primi terremoti politici e gli esiti successivi: dai governi delle astensioni al patto della staffetta**

Il contesto in cui ha trovato genesi la VII legislatura è stato particolarmente difficile e tormentato. I conflitti tra le forze politiche, in particolare i cattolici e i socialisti, che si sono verificati nel corso degli anni Sessanta, non si sono esauriti nell'immediatezza, ma hanno trovato terreno fertile anche nel decennio successivo. In questo periodo, la società civile, oltre ad essere in fermento, ha visto il moltiplicarsi di nuove domande. I movimenti studentesco, operaio e sindacale hanno rinvenuto nelle ideologie la forza per la propria mobilitazione e per la contestazione. Tutto ciò nell'alveo di un concreto mutamento politico avvertitosi nel centro-sinistra, la cui crisi è ascrivibile a problemi di sviluppo della democrazia, ma che ha comunque consentito l'apertura alla collaborazione con il Governo. Tale situazione ha naturalmente comportato un certo grado di destabilizzazione, rinvenibile nella costante debolezza dei Governi e del Parlamento, che hanno caratterizzato la IV (1963-1968), la V (1968-1972) e la VI Legislatura (1972-1976). Difatti, dopo l'iniziale dinamismo del 1962-1963, nonostante le aperture alla collaborazione, il centro sinistra ha progressivamente perso quella sua parvenza riformatrice ambiziosa, per attestarsi su un atteggiamento più circoscritto e in costante risposta all'alleanza di governo tra Dc e Psi. Nel frattempo il Pci è riuscito ad accrescere man mano il proprio elettorato e dunque il proprio potenziale di condizionamento e di ricatto nei riguardi della maggioranza parlamentare, non più caratterizzata da quel carattere coesivo necessario per potere governare stabilmente.<sup>291</sup>

---

opinando la conoscibilità indiscriminata di tale patrimonio, proponendo una diversa tipologia di diffusione, come ad es. riportando vicino alle disposizioni del regolamento tutte le prassi e le consuetudini accettate, si può richiamare Specchia C., I "precedenti" nel diritto parlamentare, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n. 1, 1986, pp. 143-159; id. Crisi dell'informazione giuridica anche nel diritto parlamentare? Sintomi del problema e possibili sbocchi, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n. 3, 1988, pp. 140-154. Favorevole ad una diffusione invece Gianfrancesco E., I precedenti: da interna corporis ad atti del diritto parlamentare, in Lupo N. (a cura di), Il precedente parlamentare tra diritto e politica, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 269-303.

<sup>291</sup> Chimenti C., I Regolamenti del 1971, in Gianfrancesco E., Lupo N., (a cura di), I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana. Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale "Antoine Barnave", n. 15, Edizioni Università di Macerata 2008, pp. 143-156.

Gli anni Settanta sono stati anch'essi un coacervo di avvenimenti a livello nazionale ed internazionale. Lotte intestine, tentativi di colpo di stato<sup>292</sup>, diffusione del terrorismo rosso e nero – quest'ultimo finalizzato alla strategia della tensione – che hanno mietuto numerose vittime, crisi petrolifera ed energetica dovuta alla guerra del Kippur (1973), crisi internazionale, crisi della lira, inflazione galoppante, aspre contestazioni di matrice studentesca e sindacale.<sup>293</sup> A ciò è da sommarsi lo scandalo Lockheed che ha investito i due principali partiti con il coinvolgimento di Gui, all'epoca dei fatti titolare del Dicastero degli Interni e del suo predecessore Tanassi, divenuto Segretario del Partito socialdemocratico italiano e hanno comportato persino il coinvolgimento *a latere* di esime figure quali quella di Mariano Rumor, già Presidente del Consiglio, e Giovanni Leone, allora Presidente della Repubblica, causandone successivamente le dimissioni.<sup>294</sup>

Appare dunque evidente come quello appena richiamato, al pari di quello precedente, sia stato un decennio particolarmente complesso, nel corso del quale si è affermata la centralità istituzionale del Parlamento, inaugurata con la integrale revisione dei Regolamenti parlamentari avvenuta nel 1971 e finalizzata alla semplificazione, allo snellimento degli *iter* procedurali interni alle Camere, anche grazie al coinvolgimento delle opposizioni e che ha comportato benefici alla produzione normativa.<sup>295</sup> L'obiettivo è stato quello di configurare un Parlamento

---

<sup>292</sup> Il riferimento è certamente alle trame del cd. 'Piano Solo' ideato dal Generale De Lorenzo, a capo dell'Arma dei Carabinieri, ideato nel 1964 e di cui se ne viene a conoscenza nel 1977. Scoppola P., Parlamento e Governo da De Gasperi a Moro, in Violante L. (a cura di), Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001, pp. 357-384.

Non deve essere altresì sottovalutato il fattore internazionale, di cui tre elementi portanti hanno inciso direttamente sulla stabilità: *in primis* la decisione del Presidente Nixon dichiarare la non convertibilità del dollaro in oro (1971), che ha posto le basi per una disarmonia tra economia americana ed economie del resto del mondo. *In secundis* l'innescarsi della guerra arabo israeliana dello Yom-Kippur (1973), cui ha fatto seguito la prima crisi petrolifera che ha sostanzialmente anticipato il secondo shock (1979-80), a sua volta causa della guerra tra Iran e Iraq. *In tertiis* il progressivo ed inesorabile declino dell'impero sovietico, la cui implosione si è manifestata in maniera lampante nel novembre 1989.

<sup>293</sup> In questo periodo particolarmente denso di avvenimenti si è registrata altresì la fase più accesa della contestazione sindacale. Proprio i sindacati si sono fatti portavoce della richiesta di redistribuzione della ricchezza e dei diritti dei lavoratori e degli operai. Grazie a tale attività si è giunti all'approvazione dello Statuto dei lavoratori di lì a breve, introdotto dalla legge 25 maggio 1979, n. 300.

<sup>294</sup> La vicenda è puntualmente ricostruita da Caprara M., Il caso Lockheed in Parlamento, Violante L. (a cura di), Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001, pp. 1127-1154.

Giovanni Leone è stato eletto al ruolo di Presidente della Repubblica il 4 dicembre 1971, con 518 voti a favore, rispetto ai 996 membri dell'intero collegio elettivo. Rispetto ai suoi predecessori e successori, egli ha abbandonato i poteri effettivi di cui lo stesso Capo dello Stato è titolare, prediligendo un atteggiamento più notarile. Sulle sue dimissioni, intercorse negli ultimi sei mesi del mandato, ha notevolmente influito la campagna diffamatoria su cui si sono espressi negativamente Baldassarre A., Mezzanotte C., Gli uomini del Quirinale: Da De Nicola a Pertini, Roma-Bari, Laterza, 1985. Più recentemente l'occasione è richiamata in Bindi E., Perini M., Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?, Torino, G. Giappichelli, 2016.

<sup>295</sup> Taluni Autori hanno in più occasioni sostenuto che l'inclusione del Partito comunista e la maggioranza con cui sono approvati i 'nuovi' regolamenti parlamentari del 1971 abbiano rappresentato un banco di prova

particolarmente attivo nella determinazione dell'indirizzo politico e, contestualmente, ricondurre in una posizione più circoscritta il ruolo del Governo all'interno dell'Istituzione cui è affidato il potere legislativo. A conferma di ciò è possibile richiamare il periodo di fervente dinamismo che si è verificato nella legislazione grazie all'apporto del Partito comunista: anche se con notevole ritardo, nel 1970 finalmente hanno trovato attuazione le Regioni, pur in attesa di una più ampia e successiva riforma dell'ordinamento; si è conclusa positivamente la legge di attuazione dello strumento referendario; nel 1974 viene respinto il referendum abrogativo sul divorzio; nel 1975 si è proceduto a modificare il diritto di famiglia, che ha introdotto tra l'altro l'auspicata parificazione tra i coniugi. Nonostante questi piccoli grandi risultati, la VI legislatura è stata del tutto fallimentare in ordine al potenziale di stabilità, giacché nel giro di un quadriennio si sono susseguite ben sei compagini governative e tre Presidenti del Consiglio.<sup>296</sup>

La situazione è però ben presto destinata a peggiorare. Il 4 febbraio del 1976, quando le inchieste del Senato americano si sono concentrate sulla multinazionale Lockheed e le sue

---

poi realizzato con i Governi di solidarietà nazionale. Si v. Traversa S., Le modificazioni al regolamento della Camera dei deputati con particolare riferimento al nuovo regime del voto segreto anche in rapporto alla questione di fiducia, in Associazione per gli Studi e le Ricerche parlamentari, Quaderno n. 1, Seminari 1989-1990, Milano, 1991, e Lippolis V., Partiti, maggioranza, opposizione, Napoli, Jovene, 2007. Più in generale, orientamento dottrinario prevalente è del parere che gli stessi Regolamenti abbiano rappresentato un fattore che ha sostanzialmente anticipato, se non addirittura innescato la successiva stagione consociativa. Cfr. Mazzoni Honorati M.L., Il procedimento legislativo, in Labriola S. (a cura di), Il Parlamento repubblicano (1948-1998), Milano, Giuffrè, 1999; Curreri S., La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari, Padova, Cedam, 1995; Labriola S., Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi, Rebuffa G., Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione, Caretti P., Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari e Lippolis V., Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana, tutti in Violante L. (a cura di) Violante L. (a cura di), Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001. Contra questa tesi si v. Rivosecchi G., Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente, in Gianfrancesco E., Lupo N., (a cura di), I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana. Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale "Antoine Barnave", n. 15, Edizioni Università di Macerata 2008, pp. 143-156.

<sup>296</sup> Il monopolio governativo a prevalenza democristiana ha coperto un lungo arco temporale. Concentrandosi sul decennio che va dagli anni '60 agli anni '70 si rileva come tra il 1963-1968 e il 1974-1976 i Governi sono stati guidati da Aldo Moro, nel 1968 da Giovanni Leone, tra il 1968 e il 1970 da Mariano Rumor, 1970-1972 Colombo, 1972-1973 da Andreotti. Si v. Fusaro C., Per una storia delle riforme istituzionali, in Riv. Trim. Dir. Pub., Anno LXV, Fasc.2, 2015, pp. 431-543. Si v. anche Fusaro C., Guida alle riforme istituzionali. Per capire le proposte di cui si parla, Cosenza, Rubettino editore, 1991; Tosi S., La Repubblica alla prova. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1976 al 1987, Firenze, Le Monnier, 1990. Per una ricostruzione storica del periodo si v. Bonini F., Storia costituzionale della Repubblica: un profilo dal 1946 a oggi, Roma, Carocci, 2007; Ghisalberti C., Storia costituzionale d'Italia. 1848/1994, Roma-Bari, Editori Laterza, 2006, Salvadori M.L., Storia d'Italia. Crisi di regime e crisi di sistema, 1861-2013, Bologna, Il Mulino, 2013. Sul binomio stabilità-governabilità nell'alveo della forma di governo italiana come delineata in sede di Assemblea costituente, si v. la ricostruzione di Lucarelli A., Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli, Padova, Cedam, 2000, pp. 395 e ss.

elargizioni all'estero, è esplosa la questione dei quattordici aerei C-130 americani acquistati dal Governo italiano nel 1967. Nel frattempo si è consumata la crisi di governo. Il fatto in sé non avrebbe costituito reato, se non fosse che la decisione è stata presa a seguito di pressioni accompagnate da ingenti somme di denaro. L'Esecutivo dimissionario, un Governo monocolore democristiano, il V a guida di Aldo Moro, venuto meno l'appoggio esterno del Partito socialdemocratico italiano a causa dell'apertura ai comunisti, è uscito di scena il 7 gennaio 1976. Si è giunti così a elezioni anticipate, una volta che il Presidente della Repubblica Leone ha sciolto le Camere.

Il clima politico è in fermento, giacché nel 1975 l'esito delle elezioni amministrative ha visto il conseguimento di risultati positivi da parte delle sinistre ed una leggera, ma non trascurabile flessione del partito che negli ultimi decenni aveva guidato il Paese. Lo scontro politico ha visto confrontarsi come protagonisti la Democrazia cristiana e il Partito comunista italiano.

Nonostante l'auspicio di un'inversione degli equilibri politici, la Dc è riuscita, seppur di poco, a risultare vittoriosa, ottenendo alle elezioni del 20 e 21 giugno 1976 il 38,71% dei voti, anche se fortemente insidiata dal Pci, che ha ottenuto invece il 34,37% dei voti e ha registrato così un ulteriore incremento rispetto alle amministrative dell'anno precedente. Gli altri partiti ne sono usciti soverchiati: se il Psi non è riuscito a raggiungere il 10%, attestandosi su una percentuale pari a 9,64, l'Msi è risultato addirittura in perdita, conseguendo un trascurabile 6,10%; mentre Psdi e Pri hanno superato di poco il 3%. La sinistra rivoluzionaria – che ha visto schierati insieme Avanguardia operaia, Lotta continua e Partito di Unità proletaria – uniti sotto il vessillo di Democrazia proletaria è riuscita a ottenere solamente l'1,52%, mentre i radicali con l'1,1 per cento sono riusciti a conquistare quattro – seppur simbolici – seggi<sup>297</sup>. Nonostante l'iniziale impasse derivante dal sistema elettorale caratterizzato da una formula puramente

---

<sup>297</sup> Alla Camera dei deputati, la Dc ha ottenuto 14.209.519 voti e perciò le vengono assegnati 262 seggi; il Pci 12.615.650 voti e quindi 228 seggi; il Psi 3.540.309 voti e quindi 57 seggi; il Msi 2.238.339 voti per un totale di 35 seggi; il Psdi 1.239.492 e dunque 15 seggi; il Pri 1.135.546 e dunque 14 seggi. Risultati più trascurabili hanno ottenuto la Democrazia proletaria, con 557.025 voti, cui sono stati assegnati 6 seggi; il Partito liberale italiano con 480.122 voti e dunque 5 seggi e il partito radicale, che ha conseguito 394.439 voti e perciò 4 seggi. Se il Partito popolare sudtirolese ha ottenuto 184.375 voti e perciò 3 seggi, il Pci-Psi- e PdUp hanno ottenuto solamente 26.748 voti e dunque un solo seggio. Invece al Senato la Dc ha conseguito 135 seggi, perché ha ottenuto 12.227.3531 voti; il Pci 10.637.772 voti e quindi 116 seggi; il Psi 3.208.164 voti e quindi 29 seggi; il Msi 2.086.430 voti per un totale di 15 seggi; al Psdi e al Pri che hanno ottenuto rispettivamente 974.940 e 846.415 voti sono stati dunque assegnati 6 seggi. Anche nella seconda camera alcuni partiti hanno ottenuto risultati insoddisfacenti, giacché il Pli ha ottenuto 438.265 e dunque 2 seggi, mentre il partito radicale, che ha conseguito 265.947, non ha ottenuto alcun seggio. I dati sono stati tratti dal sito del Ministero dell'Interno <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=20/06/1976&tpa=I&tpc=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>

proporzionale<sup>298</sup> e dalla mancanza di una maggioranza certa, l'incarico di Presidente del Consiglio è stato affidato a Giulio Andreotti, che ha dato avvio alla III compagine governativa, sempre monocolore e sempre democristiana, perché impossibile l'accordo tanto con i socialisti, quanto con altre formazioni minori<sup>299</sup>. Si è registrata però l'inizio di una nuova stagione rispetto al passato, non più esposta rispetto agli attacchi delle opposizioni o comunque a esclusiva trazione organica di sinistra, ma basata sullo "storico compromesso"<sup>300</sup> che porterà ai cd. governi di solidarietà nazionale.

La nuova strategia politica, necessaria a consentire alla coalizione di centro sinistra di governare nonostante il mancato raggiungimento della maggioranza assoluta dei seggi, nell'alveo di un

---

<sup>298</sup> Appare qui utile richiamare un evento del 1953. In quell'anno le forze politiche di maggioranza presenti nell'arena parlamentare hanno tentato per la prima volta di rompere lo schema proporzionalistico dopo l'Assemblea costituente. La legge elettorale delineata (legge n. 148/1953, anche nota come "legge Scelba") è passata alla storia, pur erroneamente, come 'legge truffa', in ragione della formula elettorale prescelta, caratterizzata da un premio di maggioranza alla coalizione che avesse conseguito la maggioranza assoluta dei voti. Stante le ripetute *difficoltà di governare con una maggioranza tanto disomogenea e inquieta* De Gasperi ha tentato di "sottrarre il governo di coalizione al continuo ricatto dei partiti che la componevano e che pretendevano di mostrare con chiarezza il loro peso" attraverso il ricorso a un *correttore istituzionale* che portasse a compimento tre contestuali obiettivi: quello di garantire una solida e omogenea maggioranza che sostenesse la coalizione di governo, di consentire alla Dc di rimanere compatta e unita, e al tempo stesso di tener conto delle richieste delle forze minoritarie aderenti alla coalizione di maggioranza. L'effetto politico a seguito dell'approvazione ha coinvolto le massime cariche apicali. Se da un lato il Presidente della Camera Gronchi è stato investito da molteplici critiche, dall'altro il Presidente del Senato Paratore è stato costretto a dimettersi, formalmente giustificate per motivi di salute. L'effetto parlamentare, invece, ha comportato non solo l'attivazione delle procedure di messa in mora per attentato alla Costituzione nei confronti del nuovo Presidente del Senato Ruini, ma altresì un appello al Capo dello Stato affinché la legge fosse rinviata alle Camere e non ratificata. Per le fortissime critiche, la legge è stata abrogata nel 1954, benché applicata per le elezioni del 3 giugno 1953. Si cfr. Ghisalberti C., op. ult. cit., Furlani S., La legge truffa del 1953, in AA.VV., Il Parlamento italiano 1861-1988, Milano, Nuova CEI informatica, 1988, Vol. 16: 1950-1953, il centrismo: apogeo e caduta di De Gasperi, pp. 189-200; Piretti M.S., La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica, Il mulino, Bologna, 2003, Quagliariello G., La legge elettorale del 1953, Il mulino, Bologna, 2003 e Carrattieri M., Meuccio Ruini e la "legge truffa" del 1953, in Casamassima V., Frangioni A. (a cura di), Parlamento e storia d'Italia, Pisa, Edizioni della Normale, 2012, pp. 97-107. È anche doveroso ricordare che proprio sul disegno di legge poi approvato, il Governo De Gasperi ha posto la questione di fiducia sull'intero provvedimento, composto da un solo articolo. Si v. a tal proposito Lupo N., Emendamenti, Maxi-emendamenti e questione di fiducia, in Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione, Roma, Luiss University Press, 2007, pp.87-92

<sup>299</sup> I primi due esecutivi a guida di Andreotti sono rispettivamente individuabili nel 1970 (I) e nel 1972 (II), seguiranno poi altre tre compagini a sua guida: una nel 1976 (III), una nel 1978 (IV) e una nel 1979 (V). Per un approfondimento sulla stagione della solidarietà nazionale, nella sua dinamica e nelle sue evoluzioni si v. la lucida analisi di Scoppola P., La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996, Bologna, il Mulino, 1997.

<sup>300</sup> La corretta dizione di Enrico Berlinguer, Segretario del Partito comunista, relativa alla strategia politica che ha avuto luogo tra il 1973 e il 1979 è storico compromesso, poi riportata e divenuta celebre come "compromesso storico". Siffatta strategia, finalizzata ad avvicinare i due centri, l'uno democristiano, l'altro comunista, si è posta come obiettivo quello di porre fine alla *conventio ad excludendum* che ha visto soccombente proprio il Pci, escluso da qualsiasi compagine governativa. Si v. Scoppola P., Parlamento e Governo da De Gasperi a Moro in Violante L. (a cura di), Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001, pp. 357-384.

bipartitismo insolito, ha comportato il coinvolgimento del Pci, da tempo ostracizzato.<sup>301</sup> Tale coinvolgimento, necessario in considerazione dell'atteggiamento passivo dei socialisti non più interessati a far parte della coalizione, ha assunto però una forma inusuale, comprensibile se letta in considerazione del periodo di distensione in cui si è manifestata l'apertura al Pci a partire dalla seconda metà degli anni Settanta. È questo lo scenario che ha visto l'avvio di una collaborazione tra i democristiani di Moro e i comunisti di Berlinguer. In questo modo, il Governo a guida andreottiana ha avuto la possibilità di nascere grazie all'astensione del Pci sul voto di fiducia iniziale<sup>302</sup>. Proprio, grazie a questa tipologia di appoggio esterno, quest'ultimo è rientrato nell'area gravitazionale governativa per la prima volta nella storia della Repubblica, causando però al tempo stesso un forte scetticismo da parte degli alleati stranieri che guardavano con preoccupante attenzione le vicende appena descritte. Questo avvicinamento tra le due principali forze politiche, che a livello formale non ha avuto un corrispettivo nella compagine governativa, ha consentito una partecipazione più profonda del Pci. Si è giunti così a una ripartizione delle cariche parlamentari, attribuendo la Presidenza della Camera a un esponente del Partito comunista e a un democristiano il più alto scranno del Senato.<sup>303</sup>

Una volta conclusasi la fase prodromica del giuramento dinanzi al Presidente della Repubblica (intercorsa il 10 agosto 1976), la compagine governativa monocolore si è recata necessariamente alla Camera e al Senato per ottenere la fiducia. Il cd. Governo delle astensioni (o della 'non sfiducia) a guida di Andreotti<sup>304</sup> è riuscito a ottenere il mandato fiduciario sia alla

---

<sup>301</sup> Tra l'altro sia alle elezioni amministrative del 1975, sia a quelle politiche del 1976 il Partito comunista ha registrato un *exploit* elettorale di non poco conto. Se nelle prime ha raggiunto picchi del 38%, nelle seconde ha registrato un incremento di 7,22 punti percentuali rispetto alle elezioni precedenti. Nel frattempo, la DC e il PSI hanno subito una forte diminuzione dei propri consensi e della propria forza elettorale. Tale situazione è ricordata anche in Cariola A., *Il Costituzionalismo delle scelte. L'insegnamento metodologico di Carlo Lavagna sulle possibilità e la prassi delle trasformazioni istituzionali*, in *Diritto e società*, 1996, pp. 242-243 e più ampiamente in Mammarella G., *Il partito comunista italiano*, in Pasquino G., *La politica italiana. Dizionario critico 1995-1996*, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 287 e ss.

<sup>302</sup> È doveroso ricordare la differenza sussistente tra il calcolo degli astenuti nelle due Assemblee, in vigore fino alla riforma del 2017 (su cui *infra* cap. 4, par. 4). Difatti al Senato il computo degli astenuti è registrato come un voto contrario, pertanto in occasione del voto di fiducia, alcuni membri del gruppo parlamentare dei comunisti sono usciti dall'Aula. Non si sono opposti nemmeno esponenti di Psi, Psdi, Pri.

<sup>303</sup> Tra l'altro il preventivo compromesso sul governo delle astensioni ha portato il 5 luglio del 1976 all'elezione al più alto scranno della Camera di Pietro Ingrao, con 488 voti a favore. Nell'arco della stessa giornata si è tenuta l'elezione per la presidenza del Senato, che ha portato Amintore Fanfani a divenire Presidente con una maggioranza di 270 voti a favore. A esponenti del Partito comunista è stata altresì affidata la Presidenza di alcune commissioni permanenti di particolare rilievo, quali quella del bilancio al Senato e finanze e tesoro della Camera. Per un approfondimento sui momenti di formazione dell'esecutivo Andreotti II, si v. Porena D., *Il governo della "non sfiducia": le elezioni del 1976 e la formazione del governo Andreotti III*, in *Federalismi.it*, 13 luglio 2013.

<sup>304</sup> Il termine è stato utilizzato per la prima volta dal Presidente del Consiglio stesso, il quale nel discorso di presentazione ha affermato "Ho pertanto proposto al Capo dello Stato la nomina dei ministri che oggi con me si presentano per ottenere la fiducia o almeno la non sfiducia del Senato e della Camera dei deputati".



Camera, con 258 voti a favore (44 contrari e ben 328 astenuti), sia al Senato, dove i voti a favore conseguiti sono stati 137 (cui è necessario sommare i 17 contrari e i 161 astenuti).

Proprio dal numero degli astenuti (centro e sinistra) ha assunto senso e significato la celebre dizione di “governo delle astensioni”, sulla cui nascita si sono opposti la destra e i radicali.<sup>305</sup>

Il governo sarebbe rimasto in carica sino all’inizio del 1978, quando è venuto meno il sodalizio in occasione di uno dei periodi più bui e ancora oscuri della storia della Repubblica italiana, allorquando il Segretario della Democrazia Cristiana Aldo Moro, dopo 55 giorni di prigionia, è stato condannato a morte a conclusione del “processo del popolo” dalle brigate rosse.

Pertanto, prim’ancora di giungere agli esiti negativi e nefasti successivi, nel 1976 ha preso avvio la VII legislatura, nel corso della quale il mito della centralità del Parlamento ha trovato il suo apice e il suo periodo più fortunato, arrivando sino a determinare una riformulazione delle regole sottese al meccanismo fiduciario e, più in generale, della forma di governo. L’obiettivo è stato quello di consentire l’affermazione dell’unità nazionale, anche in occasione dei drammatici eventi registratisi tra l’inverno del 1977 e la primavera del 1978 e al contestuale cambio tanto della maggioranza che ha sostenuto l’Esecutivo, quanto della compagine governativa stessa.<sup>306</sup>

In questo breve lasso temporale, pur ricco di avvenimenti, si è determinata una duplice tendenza: se da un lato i partiti tradizionali, tanto della maggioranza quanto delle opposizioni, hanno cominciato a subire gli effetti di una profonda crisi, che ben presto ha investito le Istituzioni; dall’altro ha trovato terreno fertile uno stallo, da cui l’ordinamento non è riuscito ad uscire e che è testimoniato da una crescente disaffezione del Corpo elettorale dalle urne.<sup>307</sup>

---

<sup>305</sup> A tal proposito si v. Rescigno G. U., Dal Governo delle astensioni al Governo senza fiducia e senza programma (analisi di una crisi di Governo anomala), in Studi parlamentari e di politica costituzionale, nn.2-3, 1977, pp. 1-16.

<sup>306</sup> Nel gennaio del 1978 il governo della “non sfiducia” di Andreotti (il terzo) è entrato in crisi, la quale si è conclusa con la formazione di un altro Esecutivo, sempre sotto l’egida del medesimo Presidente del Consiglio che ha ottenuto la fiducia (anche del gruppo comunista) il 16 marzo 1978. Venuto meno l’appoggio dei comunisti, il 26 gennaio 1979 si è aperta la crisi di governo della IV compagine guidata da Andreotti, dopo poco meno di un anno dal suo insediamento. Per una ricostruzione delle vicende, si v. Delle Donne G., I Presidenti Leone E Pertini di fronte alla costituzione e alla crisi del governo Andreotti IV: fra sequestro Moro, apogeo della solidarietà nazionale ed evoluzione del ruolo presidenziale, in Federalismi.it, 24 luglio 2013. Sulla formazione del Governo Andreotti V, che rimase in carica per soli 137 giorni (21 marzo 5 agosto 1979), perché soccombente alla fiducia iniziale, giacché per un solo volta non è stata approvata la mozione di fiducia (149 voti a favore, 150 contrari) e a tal ragione si è dimesso dopo soli 11 giorni dal suo insediamento. Per una ricostruzione, si v. Smurra G., L’iter di formazione del V Governo Andreotti: una lunga crisi “al buio” senza via d’uscita, in Federalismi.it, 7 agosto 2013. In realtà, il Governo Andreotti V non è stato il solo caso di esecutivo soccombente alla mozione di fiducia, ma altri sono i casi che è possibile richiamare nell’arco di storia repubblicana, come De Gasperi VIII nel 1953; Fanfani I nel 1954; Andreotti I nel 1972.

<sup>307</sup> Uno dei primi segnali di ostilità dell’opinione pubblica nei confronti della politica è da rinvenirsi nella questione attinente alla legislazione elettorale di contorno, con particolare riguardo al tema del finanziamento pubblico ai partiti politici. Il partito radicale, che già nel 1974 aveva espresso il proprio dissenso in merito

L'unico modo per superare la grave crisi in atto, testimoniata in questi anni dalla fine anticipata delle legislature che si sono succedute, è stata quella portata avanti dalle forze politiche, attraverso l'allargamento della base democratica, da realizzarsi tramite il coinvolgimento del Partito comunista perlomeno nella determinazione degli indirizzi politici della maggioranza di governo. Per di più, l'indirizzo politico è il risultato non più esclusivamente delle direttive dell'Esecutivo, che ne detta le linee generali, ma altresì del tentativo di affermare le decisioni prese all'interno delle Camere dai gruppi parlamentari che afferiscono alla maggioranza, in particolare per quanto attiene le specificità.<sup>308</sup> In tal modo si è configurato un nuovo, seppur temporaneo, assetto dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo, riconducibile alla solidarietà nazionale e basato sulla centralità nazionale, a discapito delle decisioni assunte dai singoli

---

alla legge in tema di finanziamento dei partiti, ha promosso un *referendum* con l'obiettivo di abrogare la legge n. 195 del 2 maggio 1974 che ha introdotto nell'ordinamento italiano del cosiddetto "*Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici*". Il progetto di legge, presentato dagli onorevoli Flaminio Piccoli (Dc), Luigi Mariotti (Psi), Antonio Cariglia (Psdi) e Oronzo Reale (Pli) – capigruppo dei partiti che allora sostenevano il Governo Rumor – è stato discusso e approvato in sedici giorni, con il consenso di tutti i partiti, eccezion fatta del Pli. In realtà è necessario precisare che numerose sono state le critiche che hanno investito il regolamento di attuazione della legge, visto che non è stato emanato – come di norma – con D.P.R. su delibera del Governo, ma è stato invece approvato dagli Uffici di Presidenza di Camera e Senato e poi reso esecutivo solamente attraverso il decreto del Presidente della Camera. Il motore trainante del provvedimento è da rinvenirsi nella vera e propria ondata moralizzatrice, finalizzata a introdurre un contributo statale che avrebbe svincolato i partiti dal giogo dei gruppi di pressione privati e avrebbe finalmente posto fine all'esigenza di finanziamento a tutti i costi. Questo perché, dalle indagini della magistratura era emerso che alcune compagnie petrolifere avevano versato nelle casse dei partiti di governo cospicue sovvenzioni. Per questo, il 13 febbraio 1974 i segretari amministrativi di alcuni partiti di governo sono stati indagati dalla magistratura genovese per aver ricevuto fondi dalla compagnia elettrica di stato e da altre compagnie petrolifere. Tale vicenda è passata alla storia come "Scandalo dei Petroli". Per un approfondimento della vicenda cfr. Calabrò, M. A., *Il giudice dello scandalo petroli: non ripetiamo certi errori*, Corriere della Sera, 1° marzo 1993. Si v. anche Marini L., *La corruzione politica*, in Violante L. (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali*, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001, pp. 351 e ss.

La consultazione referendaria, svoltasi l'11 e il 12 giugno 1978, ha visto il popolo italiano esprimersi a favore del mantenimento del finanziamento, giacché il 56,4 per cento del Corpo elettorale chiamato alle urne si è manifestato contrario all'abrogazione, mentre i voti a favore hanno raggiunto il 43,6 per cento. La legge dunque è rimasta in vigore, ma l'esito della consultazione ha rappresentato il primo segnale di aperta ostilità, cui ne è seguito un secondo manifestato in occasione delle elezioni politiche ed europee del 1979, in occasione delle quali si è registrata contestualmente una riduzione del numero dei votanti, nonché un aumento delle schede bianche. Cfr. Mortati, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam 1991, p. 520 e ss. Sul tema del finanziamento si v. Bettinelli, E., *La legge sul finanziamento pubblico dei partiti. Note critiche sui rapporti tra sistema politico e diritto dei partiti*, in *Il Politico*, 1974; Basso, L., *Il finanziamento dei partiti*, Roma, Circolo Stato e libertà, 1978; Lanchester, F. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè editore, 2000; Borrello R., *Finanziamento della politica e diritto pubblico: profili di teoria generale e caso francese*, Milano, Giuffrè, 1997 e id. *La disciplina del finanziamento della vita politica in Italia*, *Giornale di diritto amministrativo*, XIV, n.2, 2008, pp. 187-1295; Biondi F., Brunelli G., Revelli M., *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Editoriale scientifica, 2016; Tarli Barbieri G., Biondi F. (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016.

<sup>308</sup> "L'asserita distinzione tra indirizzo del governo e indirizzo parlamentare resta relativa, incontrando un limite nel principio positivo dell'unitarietà dell'indirizzo". Cfr. Labriola S., *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento*, in Violante L. (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali*, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001, cit. p. 408.

partiti, con cui si è cercato di sopperire alle deformazioni politico-istituzionali. È in questo frangente che si è ipotizzato per la prima volta il superamento della *conventio ad excludendum* fino ad allora vigente, a esclusivo vantaggio e per il conseguimento dell'agognata unità nazionale, rimasto incompiuto a causa delle contingenze che portano alla fine anticipata della legislatura.

La legislazione è l'indicatore principale quanto appena descritto. Il Governo è maggiormente incline all'apertura verso il Parlamento, dal momento che non ha imposto l'approvazione dei testi delle iniziative legislative così come da questo presentate attraverso la questione di fiducia, ma ha lasciato che l'organo deputato all'esercizio della potestà legislativa potesse contribuire alla determinazione dei testi legislativi.<sup>309</sup>

Nonostante i buoni propositi d'intesa tra il Governo e la sua maggioranza parlamentare, che hanno portato all'approvazione di diverse iniziative governative, oggetto di dibattito e di modifica nel corso dei lavori parlamentari, l'accordo non è stato totalmente e compiutamente raggiunto: se da un lato le opposizioni hanno fatto ricorso all'ostruzionismo più duro – in particolar modo i radicali –, dall'altro il Governo si è visto costretto a ricorrere alla decretazione d'urgenza per dare attuazione al suo programma, portando avanti un proprio e autonomo indirizzo politico.<sup>310</sup> In tal modo si sono poste le basi per una compressione del ruolo del Parlamento. Difatti, la mistica della centralità del Parlamento, inaugurata con i Regolamenti parlamentari del 1971, ha cominciato a subire in questo periodo un vero e proprio processo di arretramento in occasione della conclusione della stagione dell'unità nazionale. Con essa ha trovato ostacolo l'unanimità decisoria necessario alla programmazione dei lavori parlamentari, sulla cui determinazione ha inciso il ruolo della conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, comportando un rallentamento di ordine quantitativo e qualitativo dell'attività interna alle Assemblee.<sup>311</sup>

---

<sup>309</sup> A tal proposito si v. Chimenti C., *Un parlamentarismo agli sgoccioli: lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dieci legislature*, Torino, Giappichelli, 1992, pp. 226 e ss.

<sup>310</sup> In realtà, la produzione legislativa ordinaria non si è del tutto arenata, giacché hanno trovato approvazione alcuni importanti leggi quali la legge 24 ottobre 1977 n. 801 sull'istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato; la legge 31 dicembre 1977, n. 998 Copertura finanziaria del decreto del Presidente della Repubblica concernente la nuova disciplina del lavoro straordinario e disposizioni in materia di orario di lavoro per il personale delle aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni; la legge 27 luglio 1978, n. 392 che ha introdotto un valore locativo degli immobili sulla base di alcuni parametri e coefficienti (cd. Equo canone); la legge 23 dicembre 1978, n. 833 che ha introdotto il servizio sanitario nazionale; la legge 24 gennaio 1978, n. 14 recante norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici, nonché la legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante disposizioni in materia di elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

<sup>311</sup> Morisi M., Cazzola F., *L'alluvione dei decreti: il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, Milano, Giuffrè, 1981. Si veda anche la ricostruzione offerta da Mattarella S., *Regolamenti parlamentari e*

Conclusasi la stagione dell'unità nazionale, si è inaugurata una fase successiva, divenuta celebre perché caratterizzata dalla formula 'pentapartitica'<sup>312</sup>, in cui si è affermata una logica prettamente ispirata al consociativismo, ma comunque del tutto artificiale e destinata presto al tramonto. Tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta, nell'impossibilità di ripetere le esperienze dei governi monocolori e di affermare la tanto agognata alternanza, i partiti di governo e le sinistre (Dc, Psi, Pri Psdi e Pli) si sono resi conto che l'unica strada percorribile fosse quella di promuovere una politica di associazione, in cui si è cercato di attuare una convergenza di intenti che consentisse la ripartizione tanto delle risorse quanto delle cariche istituzionali. Una volta compreso come non fosse possibile portare avanti l'ostracismo attuato nel passato nei riguardi del Partito comunista, anche in considerazione del sovvertimento dell'ordine dello Stato perpetrato dai rivoluzionari, il centro-sinistra si è posto come maggiormente incline a una politica consociativa di tipo comprensivo non solo per quanto riguarda la maggioranza parlamentare, ma anche di tipo orbitale rispetto all'asse gravitazionale con il Governo.

A questo tentativo di convergenza, alla base del compromesso storico, si è opposto fermamente il nuovo leader del Partito socialista che, preoccupato che il nuovo asse avrebbe potuto confinare i socialisti a una posizione di subalterni rispetto al duopolio di Dc e Pci, ha sostenuto e incentivato l'azione radicale. Craxi ha cercato di utilizzare a proprio vantaggio l'impossibilità di formare una maggioranza parlamentare certa da parte degli antagonisti, inaugurando una nuova fase e riuscendo a imporre la compagine dei socialisti come strettamente necessaria ai fini della formazione dei Governi.<sup>313</sup> Tra il 1983 e il 1987, anni in cui ha conseguito un ruolo

---

forma di governo. Gli anni Ottanta, in Lanchester F. (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo. Gli ultimi quarant'anni*, Milano, Giuffrè editore, 2013, pp. 50 e ss. L'A., nel richiamare il suo ruolo di osservatore privilegiato, poiché all'epoca Ministro per i rapporti con il Parlamento, ha ricordato come proprio negli anni Ottanta comincia ad affermarsi la tendenza alla reiterazione dei decreti legge perché prossimi alla scadenza. Il tentativo di individuare una soluzione di compromesso ipotizzata da Mattarella, in accordo con i Presidenti di Camera e Senato (Iotti e Spadolini) e con il Presidente del Consiglio De Mita, finalizzata a edulcorare il fenomeno degenerato della reiterazione fallisce, portando a un netto peggioramento negli anni seguenti e comportando una pronuncia da parte della Corte costituzionale. Si v. la celebre sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale.

<sup>312</sup> La stagione pentapartitica copre tre legislature, la VIII, IX, la X. Sul tramonto dell'VIII legislatura si è aperta una nuova fase, determinatasi col ritiro di Forlani, che su incarico del Presidente della Repubblica era stato chiamato ad assumere la guida di un ulteriore governo a trazione centrosinistra e ad affrontare una serie di questioni di estrema delicatezza (scandalo della loggia P2, referendum sull'aborto, referendum sulla difesa dell'ordine pubblico, porto d'armi e sull'ergastolo). Tale fase, caratterizzata anch'essa da diverse turbolenze, ha preso avvio nel 1981 con i governi Spadolini I e II (proveniente dal Partito repubblicano), per la prima volta non democristiani. La prima crisi si è manifestata nel 1982 (Fanfani V), per poi ritrovare un'apparente stabilità nel 1983 (Craxi I e II). Una nuova crisi ha trovato terreno fertile nel 1987 (Fanfani VI e Goria), cui ha fatto seguito la terza fase con De Mita e Andreotti VI, per poi collassare nel 1991 durante il governo Andreotti VII.

<sup>313</sup> Si verifica in questo periodo una sorta di alternanza all'italiana, il cui significato è ben diverso rispetto a quello canonico, ove di solito l'alternanza si manifesta con una sorta di staffetta tra maggioranze tra loro

di primo piano rompendo il consolidato monopolio democristiano e ottenendo per la prima volta nella storia repubblicana la guida dell'Esecutivo, il leader socialista è riuscito a incrinare l'assetto dei rapporti di forza, conseguendo un incremento dei risultati elettorali, anche grazie alle congiunture economiche e politiche internazionali favorevoli. Ciò però non gli ha permesso di imporsi come forza politica di maggioranza stabile. L'assetto coabitativo nei rapporti tra DC e PSI è stato pertanto altalenante e più orientato al conflitto, giacché se da un lato l'obiettivo della prima forza politica è stato quello di tornare a essere il motore trainante a livello elettorale, dall'altro il PSI ha sottolineato il suo essere indispensabile per la formazione delle compagini governative.

La lotta per la conquista del potere, pur assorbendo gran parte dell'attenzione delle forze politiche in campo, non ha impedito di avviare un serio approfondimento dibattito sulle riforme istituzionali, ritenute essenziali al fine di superare le anomalie vigenti. Se in un primo momento il Presidente del Consiglio Spadolini ha ipotizzato una serie di interventi riformatori il cui elemento in comune è stato quello di giungere a un rafforzamento della forma di governo parlamentare, stante l'obiettivo di tutelare taluni organi costituzionali, quali il Capo dello Stato

---

opposte. Di contro, il caso italiano mostra tutta la sua peculiarità, in considerazione del fatto che si succedono “alla guida del Governo leader di partiti diversi nell'ambito della medesima coalizione pentapartita”. Cfr. Chimenti C., op. ult. cit., p. 229. Una vera e propria alternanza interna alla coalizione tra socialisti e democristiani che avrebbe dovuto contribuire non solo a rendere il sistema stabile, ma altresì a rafforzare l'Esecutivo. Cfr. Caretti P., *Le svolte della politica italiana*, in Violante L. (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali*, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001, p. 598.

Per una maggiore comprensione degli accadimenti avvenuti nella penisola italiana, è doveroso sottolineare come il contesto internazionale abbia fortemente contribuito all'evoluzione nella dinamica dei rapporti inter e infrapartitici. Difatti, con l'invasione dell'Afghanistan (1979), con la politica del ‘doppio binario’ della Nato (1979) e una volta falliti i negoziati sovietico-americani sugli euromissili di Ginevra (1981), la situazione internazionale si è involuta a tal punto da lasciare la freddezza ed arrivare quasi al conflitto aperto. Si è giunti così alla corsa al riarmo intrapresa dall'Urss a seguito della esercitazione militare della Nato del 1983. La rinnovata conflittualità tra i due blocchi ha riverberato effetti negativi sulla politica italiana, in particolar modo per quanto riguarda il coinvolgimento del Partito comunista italiano. Considerati tutti questi elementi, l'apparente contraddittorietà del quinquennio 1983-1987 trova qui adeguata spiegazione. In ragione della sua appartenenza alla Nato, l'Italia è stata chiamata ad assumere una decisione di notevole delicatezza politica: se schierare o meno gli euromissili a Comiso, come testimonianza della sua lealtà nei confronti degli altri membri dell'Alleanza atlantica. Ciò in risposta all'installazione da parte dell'Urss dei missili SS-20, che rende decisiva qualsiasi scelta in Europa. Una volta che la Germania e la Francia hanno avallato la risposta della Nato, diviene decisiva la posizione assunta dal nuovo leader del Psi Craxi, che gli permette di acquisire nel contesto italiano ed internazionale una indubbia centralità. Tale scelta è stata indirizzata dai componenti del pentapartito al fine di generare due risposte – tra loro opposte – del Partito comunista. Da un lato, per causare una sua definitiva autoesclusione dalla politica italiana, dall'altro per portare a compimento il suo procedimento di indipendenza dall'Unione sovietica. L'obiettivo comune è stato quello di mettere in difficoltà il Partito comunista, tra l'altro accusato di aver assunto un atteggiamento poco chiaro. Lo stesso, già in difficoltà perché lontano ideologicamente dall'Urss (soprattutto dopo il golpe polacco), ha risposto alle accuse con la più diplomatica strada di aver diritto a contestare la scelta di schierare i missili pur rimanendo fedele alla NATO. Di fatto però non è stato in grado di dare il suo consenso alla scelta contingente, finendo così per escludersi dal Governo. Di Nolfo E., *La politica estera italiana negli anni Ottanta*, Piero Lacaita editore, Bari 2003.

e la Presidenza del Consiglio dei Ministri;<sup>314</sup> contestualmente, l'ala socialista ha avanzato la proposta di attuare una riforma costituzionale di più ampio respiro improntata a curvare la forma di governo parlamentare verso il modello semipresidenziale, al fine di attuare meccanismi finalizzati ad assicurare la tanto agognata governabilità.<sup>315</sup> A questo tentativo, attuato mediante il ricorso a un vero e proprio procedimento di revisione, è da aggiungersi altresì quello di modificare l'assetto istituzionale grazie a un rafforzamento degli equilibri, da raggiungersi con l'accordo tra le forze politiche coinvolte. In questo frangente il Psi ha assunto una posizione di primo piano dato il suo ruolo necessario per la formazione dei Governi, ma anche per la sua capacità di rimanere coeso e compatto, contrariamente alla frammentazione che ha caratterizzato le correnti interne alla Democrazia cristiana, al suo interno divisa in molteplici fazioni.

---

<sup>314</sup> Il riferimento è ovviamente al celebre "decalogo", un'ipotesi riformista di provenienza politica, su cui cfr. Manzella A., Sui "dieci punti" del II Governo Spadolini, in Nuova Antologia, luglio-settembre 2002, pp. 56 ss. In realtà le riforme presentano ulteriori matrici, anche istituzionali. In questo caso è possibile richiamare il Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato a cura di Massimo Severo Giannini, allora Ministro della funzione pubblica, presentato qualche anno prima alla Camere, più precisamente il 16 novembre 1979.

<sup>315</sup> Sul concetto di governabilità, si v. il chiarificatore intervento di Martines T., Governabilità e istituzioni (Appunti), in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 56-57, 1982, pp. 5- 22. L'A. si è interrogato sul concetto e sul significato di governabilità, giungendo alla conclusione che con a tale termine, pur genericamente, si devono ascrivere tutte quelle situazioni che consentono ai governi di esercitare la propria autorità. Ovviamente, l'A. chiarisce che è molto più semplice assicurare la governabilità negli stati autoritari, piuttosto che in quelli democratici, giacché i primi sono caratterizzati da un certo grado di concentrazione del potere nelle mani di pochi, ovvero di uno solo. Ed è per queste ragioni che in tali tipologie di stati il rendimento della governabilità è maggiore. Pertanto se la presenza di un governo, da intendersi come autorità, non è prescindibile, altrettanto non può dirsi per la governabilità, che è un elemento che può essere presente ovvero non esserlo e, nel caso in cui sia presente, può esserlo a intermittenza. Martines inoltre riconduce la sussistenza della governabilità in quegli stati democratici a situazioni oggettive e soggettive: tra le è possibile richiamare sia fattori endogeni allo Stato (come ad es. la struttura socio-economica della comunità sottostante), sia attori esterni (ad es. la situazione internazionale, quanto piuttosto l'assenza di determinati beni, come fonti energetiche et similia). Tra le seconde, ossia le condizioni soggettive, l'A. riconduce tre elementi essenziali: "a) la scelta, la qualità e il numero dei governanti, b) il grado di rappresentatività dei governanti, c) il modo di esercizio del potere in relazione all'attitudine dei governanti a produrre consenso più che dissenso, partecipazione più che astensione o disaffezione". Martines, cit. p. 7

Riprendendo le proposte ipotizzate da Cheli già nel 1971, tanto i partiti quanto la dottrina si sono concentrati su due filoni preminenti: da un lato apportare modifiche alla forma di governo, dall'altro curvare in un'ottica maggioritaria le principali istituzioni di governo pur lasciando immutata la forma di governo e senza avviare un formale procedimento di revisione, ma più semplicemente dando attuazione all'art. 95 Cost. e riformando le autonomie locali. Si v. a tal proposito Cheli E., La Costituzione alla svolta del primo ventennio, in Pol. dir., n. 2, 1971, 167 ss. e id., Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia, Bologna, il Mulino, 1978. Si cfr. anche Fusaro C., Riforme istituzionali, forma di governo e sistema politico istituzionale, Firenze, ed. in proprio, 1990, 124 ss., id., Per una storia delle riforme istituzionali, op. ult. cit., pp. 459 e ss.; Tosi S., a Repubblica alla prova: il dibattito sulle Istituzioni in Italia dal 1976 al 1987, Firenze, Le Monnier, 1990; Lippolis V., Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale, in Quaderni costituzionali, n. 1, 2009 p. 115-119, P. Caretti, La forma di governo, in Associazione italiana costituzionalisti, [http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd\\_rom\\_studi/4\\_Dottrina/3%20Forma%20di%20governo/2005\\_05\\_16\\_Caretti\\_AIC.pdf](http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/4_Dottrina/3%20Forma%20di%20governo/2005_05_16_Caretti_AIC.pdf)

Dinnanzi a questa situazione, il Corpo elettorale non è rimasto in silenzio, ma ha nuovamente manifestato le proprie insoddisfazioni agli esiti delle elezioni politiche del 26-27 giugno 1983, caratterizzate da un forte astensionismo e che ha riverberato i propri inaspettati effetti negativi sia sulla Dc sia sul Pci. Il Psi di Craxi e del Pri di Spadolini hanno tratto ovviamente beneficio da questa situazione, registrando un incremento in termini di seggi di notevole considerazione. Inoltre, proprio a seguito di queste elezioni ha avuto luogo la formazione del primo governo a trazione socialista presieduto dallo Craxi<sup>316</sup>.

---

<sup>316</sup> Su un totale di 36.906.005 di voti espressi per l'elezione dei membri alla Camera dei deputati, i seggi sono stati così ripartiti: avendo conseguito il 32,93% dei voti alla DC sono stati assegnati 225 seggi; il Pci con il 29,89% dei voti ha ottenuto 198 seggi; al PSI con l'11,44% sono stati assegnati 73 seggi; al Msi con il 6,81% dei voti, 42 seggi; il Pri con il 5,08% dei voti ha ottenuto 29 seggi; al Psdi avendo conseguito il 4,09% dei voti sono assegnati 23 seggi e al Pli, al Pr e alla Dp sono stati rispettivamente assegnati 16, 11 e 7 seggi. Al Senato, invece, i seggi sono stati così ripartiti: 120 alla Dc (32,41% voti), 107 al Pci (30,81% voti), 38 al Psi (11,39% voti); 18 al Msi (7,35% voti); al Pri 10 seggi (4,67% voti); al Psdi 8 seggi (3,81% voti); 6 al Pli (2,69% voti) e 1 ai Radicali (1,76%voti). I dati sono stati tratti dal sito del Ministero dell'Interno <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=26/06/1983&tpa=I&tpc=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>

Il nuovo sodalizio tra socialisti e democristiani ha favorito l'elezione del democristiano Francesco Cossiga al soglio della presidenza della Repubblica, succeduto a Sandro Pertini. Cossiga è stato eletto al primo scrutinio con una larga maggioranza (752 voti a favore rispetto al collegio composto da 977 votanti). Per un approfondimento sulla figura di Cossiga si v. Bindi E., Perini M., *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, Giappichelli, 2016. La Presidenza Cossiga è stata particolarmente questionata in ragione del duplice atteggiamento tenuto dallo stesso titolare nel corso del suo settennato. Se in un primo momento Cossiga ha fatto prevalere un atteggiamento più affine a quello di potere neutro e di garanzia, in un secondo momento invece, attraverso il ricorso al potere di esternazione e di messaggio, si è attestato su posizioni maggiormente interventiste, determinando una sovraesposizione e attivando un ruolo presidenziale autonomo. Tra l'altro, Cossiga è stato l'unico Presidente che ha corso il rischio concreto di veder attivato il procedimento di accusa disciplinato dal combinato disposto degli artt. 134 e 90 Cost. Sul caso Cossiga impeachment Cariola A., *La sorte della procedura di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica in caso di scioglimento delle Camere*, in *Politica del diritto*, 23, n.1, 1992, pp. 95-114.

Si ricorda che per i reati connessi all'esercizio delle sue funzioni, per il Presidente sono previste quattro diverse patologie comportamentali e tre diversi tipi di responsabilità (politico costituzionale diffusa, giuridico costituzionale e giuridico penale costituzionale in senso stretto). A livello procedurale, la messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica è disciplinata da numerose fonti: innanzitutto da alcune disposizioni costituzionali (artt. 89, 90, 134 e 135 co. 7), da leggi costituzionali (nn. 1/1953 e 1/1989), da leggi ordinarie (nn. 87/1953, 20/1962, 219/198) e dall'apposito Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa approvato dalla Camera e dal Senato nel 1989. Qualora si procedesse concretamente a dare avvio alla procedura, la stessa può essere sommariamente ricompresa in tre fasi: la prima di impulso, per cui le indagini possono essere promosse d'ufficio dal Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa ovvero sulla base di un rapporto proveniente dalla pubblica autorità o da soggetti tecnicamente qualificati o ancora sulla base di una denuncia; la seconda è la fase istruttoria che si svolge dinnanzi al Parlamento in seduta comune (solo deputati e senatori) previa indagine del Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa (composto dai membri delle Giunte per le immunità di Camera e Senato) che ha il compito di acquisire e valutare il materiale probatorio relativo alla *notizia criminis*. Questa fase si conclude o con l'assoluzione ovvero con la formale messa in stato d'accusa, che deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti. La terza fase è invece quella relativa alla decisione, che si svolge davanti alla Corte Costituzionale, il cui collegio si riunisce in composizione integrata (15 giudici togati e 16 laici) e che si conclude con l'assoluzione o la sentenza definitiva di condanna. Per un commento all'art. 90 della Costituzione si v. Spadaro A., Art. 90, in Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, pp. 1752-1764e Oliviero M., Locchi M.C., art. 90, in Clementi F., Cuocolo F., Rosa F., Vigevari G., (a cura di), *La Costituzione italiana*, pp. 195-198. Per un commento all'art. 134 Cost. si v. invece Spadaro A., art. 134, in Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti,

Il tentativo di revisione istituzionale successivo, avvenuto in un contesto nazionale e internazionale assai delicato (vicenda Sigonella, riduzione dell'inflazione, diminuzione del potere di acquisto della Lira, referendum abrogativo sulla cd. "scala mobile, revisione Patti lateranensi"<sup>317</sup>) è quello intrapreso dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta dall'on. Aldo Bozzi e istituita nel 1983, che ha avuto il compito di formulare una serie di proposte di riforma costituzionale – e legislative –, finalizzate a “*rafforzare la democrazia politica repubblicana, rendendola più capace di efficienza e di indirizzi durevoli e stabili*”.<sup>318</sup>

---

M., pp. 2615-2620 e D'Amico G., art. 134, in Clementi F., Cuocolo F., Rosa F., Vigevani G., pp. 431-437. Per un approfondimento si v. Di Ciolo V., Ciaurro L., Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, V ed., Milano, Giuffrè editore, Milano, 2013; Ruggeri A., Spadaro A., Lineamenti di Giustizia costituzionale, Giappichelli, Torino, 2014. Sulla responsabilità penale del Presidente della Repubblica, si v. Cariola A., Il Presidente della Repubblica in Cariola A., Castorina E., Ciancio A., Chiara G., Diritto costituzionale, Milano, Wolters Kluwer, 2018, pp. 615-528 e id. La sorte della procedura di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica in caso di scioglimento delle Camere, in *Politica del diritto*, XXIII, n.1, 1992, pp. 95-114. Sulla legge costituzionale che ha modificato la procedura di messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica e sulla natura dei reati ad esso imputabili si v. Zagrebelsky G., Procedimento e giudizi d'accusa, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, 1986, pp. 898 e ss., Elia L., Per una giustizia sempre meno politica (La Corte costituzionale e i giudizi d'accusa), *Civitas*, maggio-giugno, 1988, pp. 7 e ss. Cariola A., La responsabilità penale del Capo dello Stato e dei ministri: disegno costituzionale e legge di riforma in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 40, n.1, 1990, pp. 40-84 e id. La sorte della procedura di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica in caso di scioglimento delle Camere, in *Politica del diritto*, 23, n.1, 1992, pp. 95-114.

<sup>317</sup> A seguito delle sentenze nn. 15 e 18/1982 della Corte costituzionale, alcune disposizioni dei Patti lateranensi del 1929 sono state ritenute contrarie alla Costituzione. A tal ragione, i testi contenuti nel Concordato sono stati sottoposti a modifica nel febbraio del 1984 con gli Accordi di Villa Madama (resi esecutivi dalla legge n. 121 del 1985). Sono state perciò oggetto di nuova regolazione le materie relative alla libertà religiosa, agli effetti civili del matrimonio, all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, agli aspetti finanziari concernenti gli enti ecclesiastici, al sostentamento del clero, etc. Si veda a tal proposito Lillo P., Art. 7, in Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet giuridica, 2006, pp. 171-192 e Pin A., *Commento all'art. 7*, in Clementi F., Cuocolo F., Rosa F., Vigevani G. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 53-58.

<sup>318</sup> Bozzi, A., *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, cit. In realtà, la Commissione Bozzi è stata istituita a seguito della istituzione di Commissioni speciali da parte di ciascun ramo del Parlamento (alla Camera con il ricorso a una risoluzione alla Camera, mentre al Senato grazie a un ordine del giorno) ciascuna composta da venti membri. Nello specifico, la Commissione, dichiarandosi fortemente contraria al monocameralismo perorato dalle sinistre, si è manifestata favorevole a un bicameralismo differenziato e ha avanzato l'ipotesi di ridurre il numero dei parlamentari, di specializzare le funzioni delle due Camere e di snellire il più possibile le procedure. Se da un lato, titolari del rapporto fiduciario sarebbero state entrambe le Assemblee – in seduta comune –, dall'altro la Camera dei deputati avrebbe esercitato la funzione legislativa in maniera prevalente, salvo taluni casi quali le leggi di revisione costituzionale, leggi elettorali, leggi di bilancio, leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. Il Senato, invece, avrebbe esercitato una funzione di controllo politico sul Governo. Cfr. Dell'Acqua C., *La Costituzione vivente: dalla commissione Bozzi alla bicamerale*, Torino, Giappichelli editore, 1993; Barbera A., *Una retrospettiva sulla Commissione Bozzi e il nuovo percorso delle riforme tra plebiscito e referendum*, in *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova, Cedam, 1992, pp. 1-28, Tosi S., *La Repubblica alla prova. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1976 al 1987*, Firenze, Le Monnier, 1990. Fusaro C., *Per una storia delle riforme istituzionali*, op. ult. cit. pp. 462 e ss.



Nella relazione conclusiva, presentata dopo la conclusione dei lavori intercorsa nel 1985, la Commissione ha avanzato l'ipotesi di elaborare un progetto di revisione che avrebbe investito ben 44 articoli della Costituzione, in particolar modo finalizzato alla riforma del bicameralismo, a quella della forma di governo e diretto alla diversificazione delle funzioni dell'istituto parlamentare, con una Camera che avrebbe esercitato il potere legislativo in maniera prevalente, mentre il Senato avrebbe esercitato una mera funzione di controllo. Tali proposte non hanno avuto però alcun seguito parlamentare, rimanendo un puro e semplice documento di studio<sup>319</sup>, eccezion fatta per la loro influenza sul dibattito tenutosi contestualmente nei due rami del Parlamento alcuni anni dopo, tanto sulla questione del voto segreto, quanto sulla questione attinente la formula elettorale.<sup>320</sup>

Nel 1985, il Presidente della Repubblica Cossiga ha nominato nuovamente Craxi alla guida dell'Esecutivo, la cui riconferma ha consentito di dar vita a un accordo tra i partiti di maggioranza, divenuto celebre come "Patto della staffetta", in ragione del quale si sarebbero succeduti democristiani e socialisti al ruolo apicale, ma che ha sin da subito dimostrato tutta la fallace stabilità interna alla maggioranza in occasione di alcuni avvenimenti di portata internazionale in merito alla posizione italiana e ai suoi rapporti con il mondo arabo. L'acceso dissidio tra i principali componenti della coalizione si è esacerbato con l'affermazione del fenomeno dei franchi tiratori, che pur causando nell'immediato dimissioni del socialista Craxi, hanno posto le basi per una delle riforme regolamentari più importanti, ossia quella relativa alla disciplina del voto segreto.

Nonostante l'iniziale tentativo di rimediare alla oramai acclarata crisi politica con la nomina di un nuovo Governo a guida socialista nel luglio 1986 – dovuta all'impossibile accordo tra le forze parte integrante della coalizione –, il Presidente Cossiga ha ben presto acconsentito alle richieste provenienti dalla Dc per le elezioni anticipate nel mese di giugno del 1987. La nuova compagine governativa nominata nell'aprile 1987, questa volta a prevalenza democristiana e alla cui guida è stato chiamato Fanfani, pur deficitario della fiducia, avrebbe avuto il compito di traghettare il paese fuori dallo stallo e portarlo a elezioni nel giugno dello stesso anno, con l'obiettivo primario di giungere alla necessaria approvazione della legge finanziaria.

---

<sup>319</sup> Sulla linea tracciata dalle conclusioni della Commissione, infatti, sono state presentate in Parlamento una serie di proposte di revisione costituzionale. Lo stesso Bozzi si fece promotore di ben nove progetti, ma queste non hanno avuto seguito. Per un approfondimento, cfr. il dossier della Commissione, consultabile on line sul sito della Camera: [www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec03.htm](http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec03.htm)

<sup>320</sup> A tal proposito si v. De Mita C., *Politica e istituzioni nell'Italia repubblicana*, Milano, Rizzoli, 1988 e Ruffilli R., *Il governo parlamentare nell'Italia repubblicana dopo quaranta anni*, in *Diritto e società*, n.2/1987, pp. 239-245

Stante il fallimento di questo tentativo e conclusasi la IX Legislatura, il 14-15 giugno 1987 si sono tenute le nuove elezioni che danno avvio alla X Legislatura, anch'essa caratterizzata dall'altalenante esperienza pentapartitica. Se in un primo momento, a causa dei forti dissidi nella coalizione tra socialisti e democristiani, il Presidente Cossiga ha deciso di nominare per la prima volta un tecnico alla guida del nuovo Governo (Goria), che ha ottenuto la fiducia nei primi giorni di agosto del 1987, è stato poi costretto a nominare dapprima De Mita (1988-1989), maggiormente sensibile alla questione delle riforme istituzionali, e successivamente Andreotti (VI 1989-1991 e VII 1991-1992), chiamato ad affrontare la delicata questione finanziaria.<sup>321</sup>

---

<sup>321</sup> Difatti, in quel periodo l'attenzione dell'Italia, pur nelle mutate condizioni dello scacchiere internazionale dovute all'eclissi di uno dei due soggetti che avevano portato avanti per anni la guerra fredda, è quella nei confronti del suo status quo sia a livello interno che internazionale. Dal punto di vista interno, il paese italico ha dovuto affrontare una vera e propria emergenza, causata dalla crescente inflazione, dall'ingigantirsi del debito pubblico, all'espansione della spesa dello Stato, che hanno riverberato i propri effetti sull'erario. Cfr. Ghisalberti C., *Storia d'Italia*, op. ult. cit., pp. 483 e ss. e Salvadori M.L., *Storia d'Italia. Crisi di regime e crisi di sistema 1861-2013*, op. ult. cit., 143 e ss. È opportuno altresì ricordare che le mutate contingenze internazionali hanno avuto effetti sul contesto italiano. Da un lato il crollo dell'Unione sovietica e la crisi che ha investito i paesi dell'Est europa nel 1989, dall'altro la guerra del Golfo, il cui atto scatenante è stato il frutto dell'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, cui ha fatto seguito l'intervento di alcuni paesi (principalmente Stati Uniti e Inghilterra) su mandato dell'Onu. Proprio quest'ultimo evento ha dato avvio a un aspro dibattito nelle aule parlamentari e nella dottrina costituzionalistica, dovuto al ripudio della guerra e alla posizione dell'Italia nello scacchiere internazionale. Si ricorda che l'art. 11 della Costituzione, nonostante le diatribe sulla formulazione, è costituito da due alinea, di cui il primo costituisce il rifiuto e di condanna nei confronti della guerra, intesa come forma di aggressione o di ricorso alla forza per la risoluzione di eventuali controversie internazionali, in massimo grado. La partecipazione di una parte del contingente italiano, in particolare alcuni comparti dell'aviazione e della marina, suscitarono aspre critiche in ragione della natura del conflitto, espresse anche in sede parlamentare. "Questo articolo 11 ha due piani diversi: il rifiuto della guerra, non un ripudio indiscriminato (...) ma un ripudio della guerra come mezzo per risolvere le controversie tra gli Stati. Ora, però, in questo caso, a mio avviso, non si tratta di risolvere una normale controversia tra gli Stati, bensì di dare attuazione alla seconda parte dell'articolo 11, che fa riferimento a quegli ordinamenti che devono assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni: L'ONU è nata proprio per questo, ha questa destinazione: non si tratta di risolvere una controversia tra Stati, tra potenze, alla vecchia maniera; si tratta invece di assumere compiti che sono strettamente collegati alla missione. E io credo - non sono solo - insieme a Paladini, per esempio, che sotto la chioma larga di questo albero che è l'articolo 11, che ci ha consentito con legge ordinaria di dare esecuzione all'accordo per la costituzione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio e di quello per l'istituzione del Mercato comune, che sia effettivamente possibile trovare un titolo appropriato di legittimità per questo intervento. (...) un titolo che prevale rispetto alla materialità dell'azione, che purtroppo rimane un'azione violenta di uso della forza, ma che è qualificata diversamente sul piano giuridico da questo diverso titolo di attribuzione." Intervento sen. Elia in occasione del dibattito in occasione del primo conflitto iracheno (Senato, seduta del 16 gennaio 1991. Per un approfondimento sul tema della guerra si v. a tal proposito si v. Cartabia, M., *Commento all'art. 11* in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet giuridica, pp. 263-305; Guazzarotti A., art. 11, in Clementi F., Cuocolo F., Rosa F., Vigevani G. (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2017, vol.1, pp.80-86; Carnevale P., *Guerra e Costituzione: atti del Convegno dell'Università degli studi Roma Tre*, Roma, 12 aprile 2002, Torino, Giappichelli, 2004. Sul rapporto tra guerra e costituzione, oltre a De Vergottini G., *Guerra e Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2002, pp. 19-34 e id. *Guerra e costituzione: nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2004 e Carnevale P., *La Costituzione va alla guerra?: raccolta di saggi in tema di rapporti fra guerra e Costituzione filtrati alla luce della prassi (anni 2002-2010)*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013.

Pur nella repentina crisi all'interno della maggioranza governo, che rifletteva la più generale crisi di sistema<sup>322</sup> e che oramai aveva smesso di serpeggiare palesandosi in maniera lampante agli occhi di tutti, sono portate avanti importanti riforme. In particolar modo, se all'interno del Parlamento trova destino felice la riforma del voto segreto; a livello istituzionale con la celebre legge n. 400 del 1988 viene posta fine al regime di incertezza riguardo l'attività di Governo e che aveva caratterizzato fino a quel momento l'intero ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

### **3.2. I referendum e i loro riflessi sulla legislazione elettorale in senso stretto**

Gli anni Novanta hanno segnato l'implosione del sistema politico italiano, il cui corollario è stato il tramonto delle grandi ideologie che hanno caratterizzato il Novecento.

La spirale su cui il sistema si è cominciato ad avvitare è stata costellata da tante piccoli e grandi momenti, che si sono tra loro susseguiti in maniera assai repentina.

Esauritasi la stagione pentapartitica<sup>323</sup> e rafforzatosi lo sganciamento tra partiti e Corpo elettorale, quest'ultimo sempre più intollerante nei confronti di una classe politica rea di essere maggiormente attenta all'occupazione di posizioni istituzionali strategiche e all'acquisizione di potere e denaro, nonché dedita alla corruzione e al clientelismo. In questa fase si è determinata la condanna senza appello nei confronti dell'intero sistema partitico. Quello stesso sistema che, oramai *dominus* assoluto, non è stato in grado, nonostante i ripetuti tentativi<sup>324</sup> e solleciti da parte del Capo dello Stato, di giungere all'approvazione di una riforma istituzionale. Stante l'impossibilità di apportare modifiche all'ordinamento mediante procedimento di revisione

---

<sup>322</sup> Tra l'altro, contestualmente agli avvenimenti nell'Europa dell'Est, il Partito comunista italiano, con la cd. 'Svolta Bolognina', ha dato vita a un processo di riforma endogeno che si è concluso con la sua trasformazione, all'alba del 1991, in Partito democratico della sinistra.

<sup>323</sup> Il 29 marzo 1991 il Presidente del Consiglio Andreotti ha rassegnato le proprie dimissioni a seguito del venir meno del necessario sostegno da parte della maggioranza parlamentare. Si è tentato di addivenire a una soluzione con la formazione di una nuova compagine governativa sempre a guida di Andreotti, pur nel contesto di un irrimediabile contrasto tra Presidente del Consiglio e Capo dello Stato. Proprio il Presidente Cossiga, alle volte con toni eccessivi, ha fatto di sovente ricorso al potere di messaggio. A tal proposito si v. Chieffi L., Esternazioni extrafunzionali e responsabilità del Presidente della repubblica, in Rassegna di diritto civile, 1994, pp. 654-686 Onida V., L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica, in Quaderni costituzionali, n.2, 1992, pp. 165-190; Pace A., Esternazioni presidenziali e forma di governo: considerazioni critiche, in Quaderni costituzionali, n.2, 1992, pp. 191,-213.

<sup>324</sup> Nel 1990 è naufragato il tentativo di approvare un disegno di legge di riforma costituzionale, finalizzato a modificare 5 articoli del Testo fondamentale, i cui contenuti erano improntati all'introduzione di un numero massimo di senatori a vita – non superiori a otto –, la fissazione di un tetto massimo entro il quale poter disporre le spese elettorali, nonché la diversificazione delle competenze spettanti alle due Camere finalizzata a porre fine al bicameralismo perfettamente paritario.

costituzionale che segua la via segnata dall'art. 138 Cost., quella elettorale è la materia maggiormente oggetto di attenzione. Difatti, prima di giungere all'appuntamento elettorale delle elezioni politiche che si sarebbero tenute nell'anno successivo, il 9 giugno 1991 il Corpo elettorale è stato chiamato alle urne per esprimere il proprio voto in merito a un aspetto del sistema elettorale allora vigente.

Il referendum<sup>325</sup> sulla preferenza unica del 1991, proposto da Mario Segni e sostenuto da molte voci trasversali, ha segnato il passaggio, esclusivamente per quanto riguarda la Camera dei deputati, da un sistema proporzionale caratterizzato dalla prevalenza multipla a uno in cui era possibile esprimere una sola preferenza e la cui attivazione era possibile solo se l'elettore indicava anche il nome del candidato (e non più il numero). Lo stesso, nell'introdurre una componente personalistica, ha ottenuto un riscontro popolare di inimmaginabili proporzioni, giacché all'esito delle urne il 95,6% degli elettori si è pronunciato a favore del sì (mentre per il no solo il 4,4%)

---

<sup>325</sup> In realtà, i quesiti erano tre – presentati in tre momenti successivi nel giro di due mesi –, ma sulla base del ricorso avverso dal Governo, gli altri due quesiti referendari, finalizzati a introdurre il sistema maggioritario per quanto riguarda le leggi elettorali sia di livello comunale, sia per l'elezione dei membri del Senato, sono stati colpiti da caducazione. La Corte costituzionale ha infatti ammesso esclusivamente il quesito attinente alle preferenze plurime nelle elezioni per la Camera dei deputati. Sull'ammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale si vedano le diverse posizioni espresse sia dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 47 del 1991 e in sede dottrina da Lanchester F., *I referendum elettorali*, Roma, Bulzoni, 1992; Barbera A. Morrone A., *La Repubblica di referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003; Luciani M., Art. 75, in Branca G., Pizzorusso A., *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 2005. Pur rinviando a successiva trattazione (v. cap. 4), si anticipa qui che la Corte costituzionale è nuovamente intervenuta nel merito nel 2008, allorché ha dichiarato ammissibili le tre richieste di referendum relative a talune norme del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e del decreto legislativo 2 dicembre 1993, n.533. Si v. a tal proposito le sentenze nn. 15, 16 e 17 del 2008. Sul generale tema del referendum abrogativo, sulla genesi ed evoluzione di tale strumento tipicamente plebiscitario innestato in democrazie rappresentative e la sua capacità di consentire la partecipazione alla determinazione dell'indirizzo politico, si cfr. Bon Valsassina M., *Referendum abrogativo, revisione costituzionale, mutabilità della forma di governo*, in *Rivista di diritto pubblico – La giustizia amministrativa*, n. I, 1949, pp. 81 e ss.; Chiappetti A., *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Giuffrè, Milano, 1974; Carnevale P., *Il referendum abrogativo in Italia: le norme, le sentenze, le proposte di modifica*, Roma, Camera dei Deputati, 1981; Carnevale P., *Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Cedam, Padova, 1992; Chimenti A., *Storia dei referendum: dal divorzio alla riforma elettorale*, Roma-Bari, Laterza, 1999; Cariola A., *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale: contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, Giuffrè, 1994. È tra l'altro doveroso precisare che tra i primi a proporre un referendum sulla legislazione elettorale è stato Serio Galeotti nel 1988, ma prima ancora di lui, sebbene ancora solo a livello teorico, Bon Valsassina. Il giurista monarchico aveva ipotizzato di ricorrere allo strumento referendario in un'ottica antisistema. Si cfr. Galeotti S., *Un referendum abrogativo della legge elettorale del Senato*, n. 9, 1989, pp. 6 e ss. citato in Fusaro C., *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. Trim. di Dir. Pub.*, Fasc.2/2015, pp. 431-543 e Lanchester F. (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Milano, Giuffrè editore, 2013., pp. 81 e ss.

Le elezioni del 5-6 aprile 1992, che hanno dato avvio alla XI Legislatura, hanno testimoniato il serpeggiare di un vero e proprio malessere, il cui maggior sintomo è stato il forte astensionismo e la presenza di un rilevante numero di schede bianche ovvero nulle.

La prodromica fase di campagna elettorale ha avuto luogo in un panorama diverso e particolarmente critico, caratterizzato non solo dal venir meno dell'appoggio del Partito repubblicano – uscito dalla coalizione nel 1991 –, ma anche dall'insolito atteggiamento adottato dal Capo dello Stato. Celebri sono le sue “picconate” al sistema, manifestate dal ricorso ad aspre critiche contro i partiti e in particolare nei riguardi del neonato Partito democratico di sinistra, di cui quella più significativa è rappresentata dalle dimissioni anticipate.

Nonostante gli intenti, i progetti del trinomio Andreotti, Craxi e Forlani hanno avuto infausto destino. I tre leader auspicavano in una esautorazione delle nuove formazioni (Pds e i neocomunisti), in modo da poter dar vita a un'alternanza alla guida del Governo tra Psi e Dc, obiettivo che si è però scontrato con i risultati elettorali, benché ancora potenzialmente in grado di raccogliere una maggioranza in Parlamento che consentisse la formazione del Governo.

Nondimeno, la profonda crisi endemica e di grave delegittimazione<sup>326</sup> è deflagrata con l'emersione del fenomeno corruttivo di “Tangentopoli” e l'inchiesta “Mani pulite” nel corso del 1992. Con una serie di indagini e il mandato di arresto nei confronti di taluni esponenti tanto dei democristiani quanto dei socialisti, si è scoperto un universo nascosto di finanziamenti illeciti, concentrati in particolar modo nell'area lombarda. Il fenomeno corruttivo, che aveva principale fondo da cui attingere le tangenti sugli appalti dei lavori pubblici, ha rivelato il diretto coinvolgimento di esponenti politici, dirigenti di partito e anche di membri del Governo di larga parte delle formazioni attive nell'arena politica.

L'esito elettorale ha mostrato, benché ancora per poco, la vittoria della Democrazia cristiana, che ha ottenuto alla Camera dei deputati un insufficiente 29,66% dei voti, mentre il Pds ha raggiunto un trascurabile 16,11% dei voti e il Psi il 13,62%.<sup>327</sup> Al Senato la situazione non è

---

<sup>326</sup> Non è possibile esimersi dal ricordare che il 1992 è un anno particolarmente nefasto per l'Italia, giacché numerosi personalità dello Stato sono destinatarie di attentati di matrice mafiosa. Nel maggio e nel luglio del 1992 vengono assassinati, con modalità particolarmente, spettacolarmente e volutamente intimidatorie i giudici Falcone e Borsellino.

<sup>327</sup> Avendo ottenuto alla Camera dei deputati un numero di voti pari a 11 640 265 (29,66 %) alla Dc sono stati assegnati 206 seggi, ossia 28 in meno rispetto alle consultazioni precedenti. Al Psi, invece, avendo ottenuto 5 343 930 voti, sono stati assegnati 92 voti, due in meno rispetto al passato. La neo formazione del Pds invece ha ottenuto 107 seggi, in ragione dei 6 321 084 di voti. Di contro, alla Camera alta se la Dc ha ottenuto 9 088 494 voti (27,27 %) e per questo le sono stati assegnati 107 seggi, al Psi, che ha conseguito 4 523 873 voti (13,57 %), sono stati assegnati 64 seggi; mentre al Pds, con 5 682 888 voti (17,05 %), 49 seggi.

stata tanto diversa, giacché se la Dc ha conseguito il 27,27 per cento dei voti, il Pds e il Psi hanno ottenuto rispettivamente il 17,05% e il 13,57% dei voti.<sup>328</sup>

Siffatta consultazione elettorale, l'ultima caratterizzata non solo dalla formula proporzionale, ma altresì dalla presenza nell'arena di storici soggetti politici, è stata anche la prima in cui si è proiettata ufficialmente all'elettorato nazionale la Lega Nord, una formazione regionale e antisistema a guida di Umberto Bossi.<sup>329</sup> Una formazione che si è fatta portavoce degli interessi dell'avanzato e industrializzato Nord, contro la degenerazione corruttiva e il lassismo del Sud, e che è riuscita in tal modo a convogliare interessi politici trasversali, sebbene non ancora pronta a presentarsi come alternativa stabile.

Di contro, la neo formazione dei Pds, sebbene in netto svantaggio rispetto a qualsiasi previsione, anche considerando le mutate contingenze dovute da un lato al crollo del comunismo internazionale, dall'altro alla scissione interna affrontata l'anno precedente, è riuscita a ottenere un risultato di ragguardevole considerazione, ma da cui suo malgrado non ha tratto vantaggi concreti e spendibili. Di fatto, pur assistendo allo sgretolamento della coalizione di governo, non è stata in grado di presentarsi come valida alternativa per guidare l'Esecutivo.

Pertanto, il risultato delle elezioni del 1992, nonostante gli obiettivi dei principali attori politici, ha registrato un passaggio fondamentale nella storia della Repubblica, ossia il celeberrimo passaggio dal cd. "sistema bloccato" al più grave e irrimediabile "blocco del sistema", giacché la crisi non è risolta più nell'alveo del bipartitismo Dc-Psi, ma ha investito il sistema partitico *tout court* come esito di una decennale spirale negativa su cui lo stesso si è avvitato, impedendo al ceto politico di praticare un *suicidio autoconservativo*.<sup>330</sup>

La trattativa inaugurata nei giorni a seguire rispetto alla chiusura dei seggi, particolarmente difficile, ha avuto luogo nella contestuale esigenza di riunire il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Capo dello Stato, necessaria in considerazione delle dimissioni rassegnate da Francesco Cossiga.

---

<sup>328</sup> Con 9 088 494 di voti, alla Dc sono stati assegnati 107 seggi (18 in meno rispetto alle elezioni precedenti), al Pds con 5 682 888 di voti sono stati assegnati 64 seggi, mentre al Psi con 4 523 873 sono stati assegnati 49 seggi (5 in meno rispetto alla precedente consultazione elettorale).

<sup>329</sup> È doveroso precisare che tale formazione si era già presentata alle elezioni del 1987, pur con un nome diverso, ossia Lega Lombarda. La stessa ha registrato un incremento impressionante, passando da due a ottanta rappresentanti eletti, che hanno così ottenuto un seggio ciascuno in Parlamento. Cfr. Colarizi S., Storia politica della Repubblica: partiti, movimenti e istituzioni: 1943-2006, Roma-Bari, Laterza, 2007; Salvadori M.L., Storia d'Italia. Crisi di regime e crisi di sistema 1861-2013, op. ult. cit., e Fusaro C., Per una storia delle riforme istituzionali, op. ult. cit.

<sup>330</sup> La definizione è di Lanchester F., L'innovazione istituzionale nella crisi di regime, Roma, Bulzoni, 1996.

L'eco delle stragi mafiose ha costretto, pur al sedicesimo scrutinio, a leggere un candidato. Una figura autorevole proveniente dalle fila della Dc, qual è quella di Oscar Luigi Scalfaro, chiamato ad assolvere come primo compito quello di conferire il mandato a formare il nuovo Governo a Giuliano Amato. La compagine governativa da questi guidata, che è rimasta in carica nemmeno un anno (dal 28 giugno 1992 al 29 aprile 1993) e frutto dell'ultimo sostegno del quadripartito oramai soccombente, è stata chiamata ad assolvere l'indelicato compito di riequilibrare il bilancio dello Stato, attraverso manovre particolarmente ostiche, affinché si riallineasse sui parametri dettati in sede sovranazionale e nell'Accordo di Maastricht.<sup>331</sup>

Tali scadenze sono intercorse in uno scenario politico di drammatica portata, il cui elemento più esemplificativo è rappresentato dal considerevole numero di richieste di autorizzazioni a procedere pervenute agli Uffici della Camera e del Senato.

Rassegnate le dimissioni per una impossibilità oggettiva a proseguire il mandato, il Capo dello Stato ha tentato di rimediare attraverso l'individuazione di una soluzione quanto più istituzionale, assumendosi l'onere di dar vita a un Esecutivo di natura tecnica, determinando uno spostamento degli equilibri nel rapporto tra organi costituzionali per quanto attiene alla iniziativa nella formazione del governo e che ha testimoniato l'avvenuto crollo del sistema dei partiti.

L'incarico a formare il nuovo Governo è stato affidato a Carlo Azeglio Ciampi, già governatore della Banca d'Italia e quindi un tecnico, che ha tentato di inglobare tra le fila dei Ministri non solo personalità della sua medesima estrazione, ma altresì esponenti di partito, afferenti alle opposizioni e naturalmente non investiti dagli scandali (Verdi, Pds). Tale tentativo di coinvolgimento si è esaurito nell'immediatezza, giacché poche ore dopo il giuramento nelle mani del Presidente, alcuni ministri di provenienza politica hanno deciso di rinunciare all'incarico. La ragione di un così repentino cambio di intendimenti è ascrivibile a un avvenimento di natura parlamentare, ossia quando la Camera dei deputati ha votato contro le richieste di autorizzazione a procedere nei confronti del leader socialista Craxi. Nonostante ciò, benché il Governo Ciampi non è riuscito ad arrivare alla primavera del 1994, giacché il Presidente del Consiglio ha rassegnato le dimissioni nel mese di gennaio, ha comunque assolto il compito di attuare una rigida politica di austerità e di riformare il sistema economico afflitto

---

<sup>331</sup> La fortunata fase di rilancio economico del decennio precedente era stata interrotta da una brusca crisi che ha investito il conio italiano, è da aggiungersi all'enorme deficit di bilancio e all'incommensurabile debito pubblico. Per cercare di arginare gli effetti negativi derivanti dalla sommatoria di questi elementi di negativa congiuntura economica, si è fatto ricorso a interventi governativi con la finalità di cercare di incrementare le entrate, ridurre le spese, nonché procedere alla dismissione di alcune aziende pubbliche.

da una grave crisi, nell'ottica di risanamento dei conti, nonché quello di apportare le opportune modifiche alla legislazione elettorale, necessarie dopo l'aprile del 1993.<sup>332</sup>

Sullo scenario di Tangentopoli<sup>333</sup> e del tracollo dei maggiori partiti che avevano contribuito alla redazione del Testo Costituzionale repubblicano – e che mai più riusciranno a integrarsi nuovamente nell'assetto istituzionale –,<sup>334</sup> la Corte costituzionale, con la sentenza n. 30 del 1993<sup>335</sup>, ha dichiarato ammissibile un nuovo referendum, che avrebbe previsto ben otto diversi quesiti.<sup>336</sup> Per ovvie ragioni ci si sofferma sui due principali quesiti, il primo attraverso cui

---

<sup>332</sup> Il referendum del 18 aprile 1993 presenta delle peculiarità anche sul piano della responsabilità che da questo ne consegue. Non solo è il primo referendum nella storia costituzionale italiana a manifestarsi sotto l'egida di un governo tecnico, il quale, a differenza di altri, non nasconde la sua volontà di rimanere esterno rispetto a un suo eventuale coinvolgimento; ma è caratterizzato anche da una *copertura consistente di responsabilità* del capo dello Stato. Labriola L., Introduzione, in id. in Il Parlamento repubblicano (1948-1988), Quaderni della Rassegna parlamentare, Milano, Giuffrè editore, 1999, cit. p. 89.

<sup>333</sup> Le inchieste giudiziarie avviate a partire dal 1992 e le ammissioni di politici e imprenditori hanno messo in luce non solo l'endemica corruzione politica, ma anche le enormi spese per gli apparati e per le campagne elettorali dei partiti. Per un approfondimento della vicenda, si v. Bianconi G., Tangentopoli in Parlamento, in Violante L. (a cura di), Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001, pp. 1063-1093

<sup>334</sup> In questo senso è opportuno qui richiamare quanto affermato dal Lanchester, che rileva come nell'arco temporale *ivi* trattato si sia manifestata una crisi di regime senza precedenti, dal momento che sono cambiati gli elementi essenziali tipici del regime: le norme, i valori, le regole del gioco e i soggetti politicamente rilevanti. “Tra il 1992-1993 sono mutate, oltre le regole elettorali per la distribuzione delle carte tra i contendenti, gli stessi soggetti che avevano contribuito ad approvare e implementare il patto costituzionale”, Lanchester F., in Il Parlamento. 1993-2003. Atti del Seminario organizzato con il Centro studi sul Parlamento della Facoltà di Scienze politiche dell'Università Luiss, 20 ottobre 2003, Roma, Senato della Repubblica, stampa 2004, cit. p. 71.

<sup>335</sup> La sentenza ha destato notevoli rilievi. Partendo dal presupposto che proprio i referendum in materia elettorale non abbiano natura esclusivamente abrogativa ma anche propositiva – in ragione della loro *ratio essendi* e cioè introdurre leggi alternative –, in questo caso la Corte, nell'ammettere il quesito, ha offerto una sentenza particolarmente manipolativa. Si v. a tal proposito Luciani M., Il Parlamento negli anni Novanta, in Violante L. (a cura di), Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001, p. 431. Sulle tipologie di sentenze della Corte costituzionale, si v. Colapietro C., Le sentenze additive e sostitutive della Corte costituzionale, Pisa, Pacini, 1990; Cerri A., Corso di Giustizia costituzionale plurale, Torino, Giappichelli, 2012; Ruggeri A., Spadaro A., Lineamenti di giustizia costituzionale, V ed., Torino, Giappichelli, 2014.

<sup>336</sup> Gli otto quesiti su cui il Corpo elettorale è stato chiamato a pronunciarsi, hanno raccolto diverse materie: oltre alla ben nota legislazione elettorale e quella elettorale di contorno, oggetto di quesito sono state le competenze delle Unità sanitarie locali, l'uso di stupefacenti e sostanze psicotrope, le Casse Risparmio e Monti Pietà e alcuni Dicasteri, quali il Ministero delle partecipazioni statali, quello dell'agricoltura e foreste, nonché quello del turismo e spettacolo. Tra l'altro la sentenza con cui la Corte ha dichiarato ammissibili i referendum è stata preceduta dalla riformulazione dell'art. 17 della legge n. 29/1948. Si deve ricordare che qualche settimana prima rispetto al pronunciamento popolare l'Ufficio centrale per il referendum della Corte di cassazione aveva interrotto le operazioni avviate sulla legge che disciplinava il procedimento sotteso all'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale, giacché nel frattempo il Legislatore era intervenuto a modificare la disciplina, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 27 marzo 1993. L'entrata in vigore della legge n. 81/1993 aveva pertanto impedito che la normativa precedente fosse sottoposta a referendum, al contrario del destino cui sono andate incontro le leggi elettorali per l'elezione dei deputati e senatori, soggette a pronunciamento popolare. Per una ricostruzione della vicenda si v. Rizzoni G., Parlamento e Governo nella formazione delle nuove leggi elettorali italiane, in Traversa S., Casu A., Il Parlamento nella transizione. Quaderni della Rassegna parlamentare, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 37-62



sono colpite da abrogazione le disposizioni relative alla formula proporzionalistica della legge per l'elezione del Senato e che ha aperto la strada a una riforma maggioritaria per entrambi i rami del Parlamento e a un sistema politico di tipo bipolare.<sup>337</sup> Il secondo quesito invece era finalizzato a espellere dall'ordinamento le norme disciplinanti l'erogazione di contributi pubblici ai gruppi parlamentari sia per quanto attiene l'esercizio della loro attività, sia per quanto riguarda l'attività funzionale ai relativi partiti.

La consultazione popolare, che ha interessato due strumenti ad alta valenza politica – il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi e la cd. legislazione elettorale di contorno<sup>338</sup> – è stata promossa dal partito radicale, quel partito che sin dall'introduzione del finanziamento pubblico aveva presentato una serie di progetti di legge finalizzati all'introduzione di un finanziamento statale – attraverso il meccanismo del rimborso delle spese documentate ed entro

---

<sup>337</sup> L'esito della consultazione popolare ha come ragione di fondo "la vetustà e la pesantezza di un impianto politico-istituzionale che non riusciva a innovare, ma che anzi invitava a persistere nell'immobilismo a fini di lucro posizionale". Cfr. Lanchester F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, cit p. 164. Per un quadro più generale sulla legislazione in materia elettorale si v. D'Alimonte R., Fusaro C. (a cura di) *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008. Il quesito sottoposto al Corpo elettorale chiedeva di esprimere la preferenza circa la possibilità di abrogare «la legge 6 febbraio 1948, n. 29, recante "norme per l'elezione del Senato della Repubblica, limitatamente alle parti seguenti: art. 17, secondo comma, limitatamente alle parole "al 65 per cento dei votanti"; art. 18, primo comma, limitatamente alle parole "alla segreteria del Senato, che ne rilascia ricevuta, qualora sia avvenuta la proclamazione del candidato e, nel caso contrario"; art. 19, primo comma, limitatamente alle parole "o delle comunicazioni di avvenuta proclamazione"; secondo comma, limitatamente alle parole "presentatisi nei collegi"; terzo comma, modificato dall'art. 1 della legge 26 aprile 1967, n. 262, limitatamente alla parola "suddetti"; ultimo comma, limitatamente alla parola "soltanto" nonché alle parole "il candidato che in detto collegio ha ottenuto il maggior numero di voti validi, e"?». Emerge dunque che il quesito fosse finalizzato a espungere il quorum del 65 per cento dei voti per l'assegnazione dei seggi nei collegi uninominali ove vigeva il maggioritario.

<sup>338</sup> Per 'Legislazione elettorale di contorno', la cui formulazione è attribuibile a Fulco Lanchester (1994), si deve intendere la disciplina delle campagne elettorali, del loro costo e del loro finanziamento pubblico e privato, la disciplina dell'informazione politica, la parte relativa ai regolamenti parlamentari; mentre con la formula 'legislazione elettorale' si fa riferimento all'insieme di norme costituzionali, ordinarie e regolamentari che disciplinano la titolarità e l'esercizio del voto elettivo. Lanchester, F., *Gli strumenti della democrazia: lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè editore, 2004. Sulla disciplina elettorale di contorno in chiave comparata, in particolar modo sulla par condicio, si v. Borrello R., *Par Condicio e radiotelevisione. Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Torino, Giappichelli, 2007

Per una definizione di 'bipolarismo' si v. Frosini T.E., *Bipolarismo*, in Ainis M., *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000, pp. 43 e ss. Più di recente, una ricostruzione è stata offerta da Ainis, che individua i fattori scatenanti dell'assurdità del bipolarismo all'italiana nella contrapposizione 'amico-nemico' delle coalizioni che porta ovviamente alla loro estinzione, nella crisi del regime istituzionale, nel trasformismo che determina i cd. ribaltoni e, come se non fosse abbastanza, la mancata approvazione delle riforme costituzionali che avrebbero riequilibrato il sistema. Cfr. Ainis M., *Il bipolarismo e i suoi nemici*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2015, pp. 237-244.

limiti prestabiliti – solo per specifiche attività rilevanti, quali ad es. le attività elettorali o quelle referendarie<sup>339</sup>.

L'esito referendario<sup>340</sup>, tenutosi il 18 e 19 aprile 1993, ha colpito non solo peculiarità della legge elettorale, giacché i favorevoli sono stati l'82,7% dei votanti; ma anche il finanziamento pubblico ai gruppi parlamentari, giacché il 90,3 per cento dei votanti<sup>341</sup> si è espresso a favore dell'abrogazione degli artt. 3 e 9 della legge 195 del 1974, rispettivamente disciplinanti il finanziamento pubblico ai gruppi parlamentari per lo svolgimento dei propri compiti e di quelli dei rispettivi partiti, mentre sono rimaste in vigore le disposizioni che prevedevano contributi per le spese elettorali.

L'obiettivo, completamente raggiunto dal partito radicale e dal voto popolare, è stato proprio quello di eliminare il finanziamento ordinario dei partiti e mantenere il contributo statale per chiunque volesse partecipare alle elezioni. Di conseguenza, l'intervento successivo del Legislatore è stato quello di innestare nuove disposizioni, finalizzate a disciplinare la fase elettorale, sulla base del modello di finanziamento cosiddetto "a tendenza liberale".

---

<sup>339</sup> Il 21 luglio del 1981 il Partito dei radicali, infatti, aveva presentato alla Camera dei Deputati il d.d.l. intitolato "Rimborso da parte dello Stato alle spese sostenute per le attività elettorali e per l'attivazione di istituti di democrazia diretta. Contributo dello Stato alle spese dei gruppi e alle attività dei parlamentari. Diritto di informazione dei cittadini e garanzia per l'utilizzazione del servizio pubblico televisivo". Cfr. Specchia, C., Il sistema del finanziamento pubblico dei partiti politici in Italia dalla legge 2 maggio 1974, n. 195 al referendum del 18 aprile 1993 e all'entrata in vigore della legge 10 dicembre 1993, n. 515, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari 1994, 125 e ss. L'iniziativa referendaria dei radicali del 1993 – che differiva da quella del 1978 in quanto avrebbe riguardato singole disposizioni – è stata presentata contestualmente alla proposta da parte del Comitato Segni del referendum per il sistema maggioritario bocciato dalla Corte costituzionale nel 1991 e ai quesiti promossi dal Comitato Giannini.

<sup>340</sup> Il quesito proposto era il seguente: "Volete voi che siano abrogati gli artt. 3 e 9 della legge 2 maggio 1974, n. 195: Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici, così come modificati e integrati: dalla legge 16 gennaio 1978, n. 11: Modifiche alla legge 2 maggio 1974, n. 195"; dall'art. 3, comma 1 (Per l'anno 1980 la somma da erogare a titolo di contributo di cui al primo comma dell'art. 3 della legge 2 maggio 1974, n. 195, è fissata in lire 72.630 milioni. Con effetto dal 1° gennaio 1981 la stessa somma è fissata in lire 82.886 milioni annui) e dal comma 6 (La percentuale di cui al primo e al secondo periodo dell'ultimo comma dell'art. 3 della legge 2 maggio 1974, n. 195, è ridotta al 90 per cento) della legge 18 novembre 1981, n. 659: Modifiche e integrazioni alla legge 2 maggio 1974, n. 195 sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici?".

<sup>341</sup> Tale percentuale è stata la più alta dell'intera tornata referendaria, con una soglia di affluenza pari al 77 per cento. Inoltre, proprio in relazione a quest'ondata moralizzatrice, è necessario ricordare che il 5 marzo del 1993 il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto legge (decreto Conso), attraverso il quale il reato di illecito finanziamento ai partiti sarebbe stato depenalizzato. Il Presidente della Repubblica – Oscar Luigi Scalfaro – si è però rifiutato di emanarlo. Il cosiddetto "colpo di spugna" avrebbe previsto una nuova disciplina del finanziamento ai partiti: il finanziamento pubblico ordinario sarebbe stato sostituito da un meccanismo attraverso il quale si sarebbe potuto destinare volontariamente – a favore dei partiti – una quota del 4 per mille dell'Irpef (Imposta sul reddito delle persone fisiche), di cui si tratterà al paragrafo successivo (v. *infra* 2.3). Cfr. Biondi, F., Il finanziamento pubblico dei partiti politici, Milano, Giuffrè editore, 2012, pp. 75 e ss. e Specchia, C., Il sistema del finanziamento pubblico dei partiti politici in Italia dalla legge 2 maggio 1974, n. 195 al referendum del 18 aprile 1993 e all'entrata in vigore della legge 10 dicembre 1993, n. 515.

Entrambi i quesiti, approvati da una maggioranza che ha rasentato il plebiscito, hanno testimoniato inequivocabilmente una nuova consapevolezza popolare nella lotta alla partitocrazia e che ha posto in luce la crisi dello Stato repubblicano, che deve essere rifondato.<sup>342</sup>

Nell'immediato, la consultazione popolare ha avuto un effetto politico di notevoli dimensioni, poiché ha segnato il passaggio dal Governo Amato al Governo Ciampi.

Da tutto ciò premesso, si rileva come proprio il triennio 1992-1994 abbia rappresentato un punto di svolta nella storia della Repubblica italiana<sup>343</sup>, che non solo ha traghettato l'ordinamento verso l'affermazione della democrazia maggioritaria, ma al tempo stesso manifestato in maniera lampante la crisi di regime e inaugurando una lunga fase di transizione istituzionale, a sua volta caratterizzata da più fasi, cui non si è tutt'oggi riusciti a dare compiutezza.<sup>344</sup> Tale finale obbligato ha una sua ragion d'essere, ossia quella per cui al mutamento della formula elettorale non è seguito il necessario aggiornamento del testo costituzionale – nonostante i numerosi tentativi –, pur in puntuali disposizioni e senza richiamare l'agognata riforma del bicameralismo, ma facendo riferimento ad aspetti più specifici come ad es. la modifica del quorum necessario per l'approvazione dei disegni di legge di revisione costituzionale. Riforme che avrebbero portato a compimento il sistema affinché fosse maggiormente coerente con la nuova torsione maggioritaria rispetto al sistema delle garanzie e impedendo così l'impasse della

---

<sup>342</sup> Lanchester F., L'innovazione istituzionale difficile: il dibattito sulla rappresentanza politica agli inizi della XI Legislatura, in Riv. Trim. dir. pub., 1992, pp. 910 e ss.

<sup>343</sup> La gravità di questa crisi di regime e del crollo del sistema come corollario, è equiparabile, per natura e portata, a quanto accaduto nelle altre tre crisi di regime che si sono manifestate, pur nelle palesi differenze (*in primis* per quanto riguarda la forma di Stato), con quelle intercorse nel 1860-1861, 1919-1920 e 1943-1945. Tutte queste presentano un elemento in comune non trascurabile, ossia che la manifestazione della crisi si è risolta con una contrapposizione tra gli elementi caratterizzanti il vecchio sistema e quelli caratterizzanti il nuovo sistema. Si vuole anche porre l'adeguata attenzione sugli effetti che una crisi di regime e della transizione che da questa si determina, giacché le stesse segnano il passaggio da una costituzione a quella successiva e che è divenuta nota con l'errata dizione di passaggio dalla "Prima" alla "Seconda Repubblica". Sebbene sia giornalmisticamente e politicamente confacente, il ricorso a tale dizione è però costituzionalmente impreciso, giacché tende a considerare insieme elementi che costituiscono e condizionano la forma di governo con quelli dell'assetto istituzionale. Sarebbe più corretto infatti utilizzare il concetto di passaggio dal 'primo al secondo sistema dei partiti', a maggior ragione se si richiama l'ordinamento francese, ove i passaggi tra le varie sequenze numeriche delle repubbliche succedutesi sono stati particolarmente traumatici. Lo spiega bene Ghisalberti C., Storia costituzionale d'Italia, pp. 436-437 e Ceccanti S., I cambiamenti costituzionali, in Califano L., Rubecchi R., Guida ragionata alla Costituzione italiana, Maggioli, Rimini, 2013, pp. 27-38 e id. La transizione è (quasi) finita, come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima: verso il referendum costituzionale, Torino, Giappichelli, 2016.

<sup>344</sup> Sugli elementi essenziali di natura istituzionale che caratterizzano la transizione e inaugurano la riforma del sistema, ossia la i procedimenti speciali di revisione costituzionale e la riforma della legge elettorale, si v. Labriola S., Introduzione, op. ult. cit., pp. 83 e ss.

transizione costituzionale mai compiuta<sup>345</sup>, cui si è cercato di rimediare intervenendo sui Regolamenti parlamentari, attraverso un loro aggiornamento.

Naturalmente, la crisi dei principali soggetti politici, che assume la veste di crisi di partito, si è maggiormente acuita in ragione della discesa in campo di nuovi soggetti (Forza Italia), riverberando effetti sulla costituzione materiale. Difatti, è ben noto come gli interventi sulla legislazione elettorale, che non siano meri interventi tecnici, presentano la facoltà intrinseca di incidere sui principi che caratterizzano un determinato ordinamento.<sup>346</sup>

Alla crisi di sistema che investe l'Istituzione e i rappresentanti, si è tentato di rispondere, cercando di ridurre gli effetti devastanti, tramite molteplici approcci (di primo intervento ovvero di ripensamento generale). Tutti accomunati dal medesimo obiettivo ossia quello di ripristinare la legittimazione e la legittimità del sistema stesso ridefinendo tanto il circuito partitico quanto quello del consenso. A seguito dei predetti accadimenti, si è giunti ben presto a introdurre un nuovo sistema elettorale in senso stretto in un'ottica prevalentemente maggioritaria sia per la Camera sia per il Senato, testimonianza del superamento del precedente regime proporzionalistico, in vigore fin dal 1948. Inoltre, si è deciso di privilegiare il ricorso al collegio uninominale, prediligendolo rispetto a quello plurinominale e che ha introdotto ufficialmente la tecnica della coalizione elettorale.

L'elemento di estrema novità che ha caratterizzato la nuova fase è dipeso direttamente dall'aspetto coalizionale, del tutto diverso rispetto alla fase proporzionale del lungo periodo precedente: coalizioni determinate all'esito di un accordo raggiunto nella fase antecedente alle elezioni (e non più quindi all'esito determinato dalle urne), l'individuazione del candidato che rappresentasse la coalizione (e non più la presentazione delle candidature sotto i rispettivi simboli), l'accordo interpartitico nella fase antecedente alle elezioni per la scelta dei collegi più favorevoli cui assegnare i rispettivi candidati (e non più una scelta del singolo partito del tutto autonoma). A ciò si deve aggiungere un ulteriore elemento che ha sovvertito l'ordine, giacché l'aspirazione coalizionale contro la possibile vittoria delle sinistre deve tener conto di un nuovo soggetto politico che scende in campo, qual è Forza Italia. Il neonato partito, con l'ausilio di una geometria variabile<sup>347</sup>, ha dato avvio a una diversa strategia nel concludere gli accordi, poiché si è unita nel settentrione alla Lega sotto il vessillo di "Polo delle libertà", mentre al meridione con Alleanza nazionale sotto il nome di "Polo del buon governo". Il nuovo attore

---

<sup>345</sup> Sul meccanismo elettorale come variabile che determina effetti sugli elementi che costituiscono il sistema, si v. Lanchester F., Sistemi elettorali e forma di governo, Bologna, Il Mulino, 1981.

<sup>346</sup> Labriola, op. ult. cit.; Lanchester F., La rappresentanza in campo politico, op. ult.ci. pp. 164 e ss.

<sup>347</sup> Manzella A., Il Parlamento, III ed., Bologna, Il Mulino, 1993, cit. p. 82.

politico, ben diverso da quello che aveva animato l'arena precedente, poiché personale e con a disposizione un impero mediatico, ha sconfitto nelle elezioni del 1994 la sinistra, già logora ed unica superstite del terremoto referendario.<sup>348</sup>

Orbene, il movimento popolare contrario alla corruzione del nucleo essenziale dell'associazionismo politico, che ha trovato linfa vitale nell'intensa attività della Magistratura – la quale ha tentato di arginare il fenomeno dilagante di degenerazione partitica – ha espresso tutta la sua forza nel referendum del 1993<sup>349</sup>, che se da un lato ha dato avvio a una nuova fase di democrazia maggioritaria, dall'altro ha determinato il collasso del sistema politico e posto fine alla tanto questionata Repubblica dei partiti.<sup>350</sup> Si è cercato in questo modo, senza riuscirci, di superare la grave crisi di delegittimazione della rappresentanza – e che tra l'altro si è riflessa irrimediabilmente sull'Istituzione centro e motore del sistema parlamentare –, attraverso una sua rifondazione da determinarsi mediante il ricorso a meccanismi di trasformazione dei voti in seggi diversi rispetto al passato.

Le nuove leggi elettorali, redatte dalle Camere<sup>351</sup>, come sollecitato dal Presidente Scalfaro, sotto puntuale dettatura referendaria, hanno introdotto una formula mista. La componente

---

<sup>348</sup> Le elezioni del 27-28 marzo 1994, alle quali si erano presentate ben quattro coalizioni, pur quella di centro-destra alleata nei suoi due poli geografici, hanno visto la vittoria di Silvio Berlusconi. Si riportano brevemente i risultati: il Polo della Libertà/Polo del Buon Governo di Berlusconi ha ottenuto alla Camera il 42,84 per cento dei voti e al Senato il 42,60 per cento dei voti (e dunque rispettivamente 366 e 156 seggi); l'Alleanza dei Progressisti di Occhetto è riuscita a conseguire alla Camera il 34,34 per cento dei voti e al Senato il 32,90 per cento dei voti (e dunque rispettivamente 213 e 31 seggi); mentre il Patto per l'Italia con 15,75 per cento dei voti alla Camera e il 16,96 per cento dei voti al Senato si è visto assegnati 46 e 31 seggi. Cfr. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=27/03/1994>

<sup>349</sup> Taluni Autori hanno evidenziato come il pronunciamento popolare abbia avuto valenza costituente, rappresentando una rottura rispetto al regime precedente, che si basava sul patto costituente risalente al 1947. Si v. a tal proposito Rescigno G.U., A proposito di prima e seconda Repubblica, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, n.103, 1994, pp. 5 e ss. In realtà la posizione in merito non è unanime, taluni Autori hanno invece escluso questa equiparazione come ad es. De Siervo U., Della vitalità del sistema costituzionale italiano, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, n.108, 1994, pp. 5 Luciani M., Riforme elettorali e disegno costituzionale, in Luciani M. Volpi M. (a cura di), Riforme elettorali, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 95-122.

<sup>350</sup> Sulla aspra critica alla partitocrazia, come esito dell'occupazione totalizzante dello Stato si il contributo di Giuseppe Maranini che rende noto il termine "partitocrazia" nella sua lezione "Governo parlamentare e partitocrazia", prolusione per l'inizio dell'anno accademico all'Università di Firenze nel 1950. Si v. Maranini, Giuseppe, Governo parlamentare e partitocrazia, in id., Miti e realtà della democrazia, Milano, Edizioni di Comunità, 1958, pp. 39-63. Per un commento Lanchester F., Regime, partiti e sistema elettorale, in Il Politico, Vol. 68, n. 1, Gennaio-Aprile 2003, pp. 5-37.

Tra l'altro, nel presentare le sue dimissioni, il Presidente del Consiglio uscente, Giuliano Amato, ha affermato la portata del referendum non si sarebbe esaurita nell'abrogazione di semplici disposizioni, ma che avrebbe rappresentato "un autentico cambiamento di regime (...) che fa morire dopo settant'anni quel modello di partito-Stato che fu introdotto in Italia dal fascismo e che la Repubblica aveva finito per ereditare, limitandosi a trasformare il singolare in plurale". Cfr. Resoconto stenografico, seduta 170, 21 aprile 1993.

<sup>351</sup> Si vuole precisare che, sulla base di un accordo di natura puramente convenzionale, le iniziative legislative in materia elettorale costituiscono una sorta di prerogativa parlamentare. In ragione di ciò, nel caso *ivi* trattati

maggioritaria è risultata essere dominante. Alla Camera dei deputati tre quarti dei seggi (75%) in collegi uninominali sarebbero stati ripartiti sulla base di collegi uninominali e con una formula plurality (il candidato che ottiene più voti è eletto). Il restante quarto dei seggi, ripartito con il metodo proporzionale, sulla base di liste bloccate, che avessero superato una soglia di sbarramento fissata al 4%. Le schede su cui il singolo elettore avrebbe espresso il proprio voto sarebbero state due, tra loro collegate grazie al meccanismo dello scorporo, in ragione del quale si sarebbero sottratti dal riparto dei seggi proporzionali i voti ottenuti nei collegi uninominali da quei candidati vincenti collegati alle liste.

Per quanto riguarda invece il Senato, si è prevista una formula così articolata: l'elettore avrebbe potuto esprimere un solo voto, cui si sarebbe fatto ricorso tanto per attribuire il 75 % dei seggi nei collegi uninominali con formula plurality, quanto per assegnare il 25 % dei seggi in maniera proporzionale ai candidati nei collegi uninominali perdenti a livello regionale, tramite la formula matematica D'Hondt.<sup>352</sup> Così, in base alla complessa articolazione prevista dalle leggi 4 agosto 1993 n. 276 e n. 277, cui si è fatto ricorso per le elezioni politiche del 1994<sup>353</sup>,

---

il Governo ha deciso di astenersi dal presentare una propria iniziativa legislativa, lasciando tale potestà all'iniziativa parlamentare.

<sup>352</sup> Per un'analisi puntuale e approfondita delle componenti dei sistemi elettorali, si v. Lanchester F., Sistemi elettorali e forma di governo, Bologna, Il Mulino, 1991. Sull'analisi della legge Mattarella, e sulle artificiosità del meccanismo dello scorporo si v. invece Frosini T.E., Il voto strumento di democrazia, in Traversa S. (a cura di), Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni. Quaderni della Rassegna parlamentare, Napoli, Jovene, 2006 pp. 191 e ss.

<sup>353</sup> In ragione della nuova legge elettorale che ha inaugurato la curvatura maggioritaria, le forze politiche si sono presentate alle elezioni coalizzate secondo quattro poli: il primo costituito dal Polo della Libertà, che ha unito Forza Italia, Lega Nord, Centro Cristiano Democratico; il secondo, l'Alleanza dei progressisti, costituita da Partito Democratico della Sinistra, Partito della Rifondazione Comunista, Federazione dei Verdi, Partito Socialista Italiano, La Rete, Alleanza Democratica, Cristiano Sociali e Rinascita Socialista; il terzo rappresentato dal Polo del Buon Governo, solo per i collegi uninominali centro-sud (Forza Italia, Alleanza Nazionale, Centro Cristiano Democratico) e Patto per l'Italia, che univa Partito Popolare Italiano e il Patto Segni Il Polo della Libertà con il 42,84 per cento dei voti ha ottenuto 366 seggi alla Camera dei deputati, mentre al Senato con il 42,60 per cento dei voti 156 seggi; L'Alleanza dei progressisti, avendo conseguito il 34,34 per cento e il 32,90 per cento ha ottenuto 213 seggi alla Camera e al 122 Senato; mentre il Patto per l'Italia con il 15,75 per cento e il 16,96 per cento si è visto assegnati 46 e 31 seggi nei due rami del Parlamento. La breve XII legislatura, che va dal 15 aprile 1994 all'8 maggio 1996 ha visto il susseguirsi di due Governi, il primo di natura esclusivamente politica (Berlusconi I), l'altro di matrice inizialmente tecnica ma poi divenuto anch'esso politico (Dini), creato a seguito dello sgretolamento della precedente compagine e all'uscita della Lega dalla coalizione con Forza Italia. I due Esecutivi hanno avuto un elemento in comune, quello di aver tentato, senza riuscirvi, la realizzazione delle linee programmatiche dettate dal Quirinale (tra cui la riforma del sistema previdenziale, l'approvazione di una nuova legge elettorale per le elezioni regionali, la revisione della legge sulle campagne elettorali). Nondimeno, è stata una delle legislature in cui si è mostrato più attivo il ruolo del Capo dello Stato nell'esercizio delle potestà che gli competono, in particolar modo per quanto riguarda il potere di scioglimento e di formazione dei Governi.

1996<sup>354</sup> e 2001, si è avviato il sistema verso l'affermazione dell'assetto bipolare (imperfetto), che ha caratterizzato il confronto/scontro politico-elettorale.

Alla grave crisi che ha investito lo scenario politico e di conseguenza quello istituzionale si è tentato di rimediare con il ricorso allo strumento di revisione costituzionale, anche su sollecito del Capo dello Stato.<sup>355</sup>

---

<sup>354</sup> Le elezioni del 1996 hanno visto invece la conformazione di un assetto bipolare, caratterizzato da due poli (Ulivo e Polo della Libertà) cui si deve aggiungere la Lega. Talché, la XIII legislatura, inaugurata all'esito delle elezioni del 21-22 aprile 1996, ha visto la vittoria dell'Ulivo a trazione di Romano Prodi, il quale per ottenere la vittoria, si è dovuto coalizzare con Rifondazione comunista, ottenendo rispettivamente 284 seggi il primo e 35 il secondo. La fragilità della coalizione ha mostrato anche in questo caso la sua inefficienza, tant'è che nell'ottobre del 1998 la Presidenza del Consiglio dei Ministri è stata affidata a D'Alema. Si riportano di seguito i risultati dello scrutinio per l'elezione dei membri della Camera dei deputati: alla coalizione dell'Ulivo, avendo conseguito il 43,39 per cento dei voti, sono stati assegnati 322 seggi; al Polo per la libertà, con il 42,07 per cento dei voti sono stati assegnati 246 seggi, mentre la Lega Nord con il 10,07 per cento ha ottenuto 59 seggi. Al Senato, i risultati variano di poco: L'Ulivo ha ottenuto il 44,60 per cento dei voti, perciò 169 seggi; il Polo per la Libertà il 37,35 per cento dei voti e dunque 116 seggi; mentre la Lega il 10,41 per cento dei voti e quindi 27 seggi.

<sup>355</sup> È ben noto il discorso di Francesco Cossiga, con il quale ha invitato le forze politiche a unirsi per procedere a una riforma delle Istituzioni, tenuto il 26 giugno 1991. Sul punto si v. Luciani M., Commento al messaggio del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.5, 1991. L'Autore, nel richiamare l'avvio alla fase di revisione costituzionale e richiamando i vari tentativi che si sono succeduti nel corso degli anni Novanta, ha offerto a questi un giudizio negativo, giacché intentati in un periodo di profonda crisi dell'Istituzione parlamentare. Ogni tentativo avviato, nell'alveo di un più alto fine, ossia quello di ridare quel quantum di legittimità al sistema, ha rappresentato un'opera vana che influisce ancor più negativamente. "Il paradosso è che per un calcolo alquanto imprudente ogni volta che le forze politiche, nel loro sforzo riformatore, incassano un fallimento, si sforzano di neutralizzarlo stabilendo un obiettivo ancora più ambizioso, quasi a voler dimostrare che lo scacco subito non può mettere in dubbio l'efficienza della macchina e che la capacità riformatrice è fuori discussione". Luciani M., *Il Parlamento negli anni Novanta*, op. ult. cit., p. 429. Tra l'altro è in questo periodo che interviene la riforma dell'art. 68 Cost., le cui modifiche sono state apportate con la legge costituzionale n.3/1993, che nello specifico ha eliminato l'autorizzazione a procedere. Sul regime di insindacabilità dei parlamentari, oltre alla celebre sentenza n. 1150 del 1984 della Corte costituzionale, per una trattazione manualistica si v. Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, op. ult. cit., pp. 111 e ss.; Gianniti L. Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, op. ult. cit. p. 75 e ss. Per un maggior approfondimento, si cfr. *ex multis* Tranchina G., L'autorizzazione a procedere, Milano, Giuffrè, 1967; Ridola P., L'insindacabilità parlamentare tra "nesso funzionale" e "libertà politica" delle assemblee rappresentative, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 1999, pp. 3663-3674; Zanon N., Brevi spunti comparatistici (a futura memoria) per il trattamento parlamentare dell'insindacabilità, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 1998 p. 2220-2227; Azzariti G., Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte Costituzionale, in *Politica del diritto*, n.4, 2001, pp. 585-632; Mannino A., Insindacabilità e potestà regolamentare delle Camere, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2001, pp. 65-83; Cariola A., Ordinamento generale versus diritto parlamentare: l'efficacia temporale della deliberazione camerale di insindacabilità per le opinioni espresse dal parlamentare, in *Giurisprudenza italiana*, n.11, 2002, pp. 2201-2203; Buonomo G., L'insindacabilità come garanzia costituzionale, in *Nuovi studi politici*, n. 4, 2003, pp. 13-60; Midiri M., Prassi e conflitti in tema di insindacabilità parlamentare, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2003, pp. 605-638; Elia L. Continuità giurisprudenziale in tema di insindacabilità parlamentare, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.6, 2004, pp. 3888-3892; Cerase M., Art. 68, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet giuridica, 2006 pp. 1298-1324; Pace A., L'insindacabilità parlamentare e la sent. n. 1150 del 1988: un modello di risoluzione dei conflitti da ripensare, perché viola la Costituzione e la C.E.D.U., in Pisaneschi A. Violini L. (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione: scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 521-536; Furno E., *L'insindacabilità parlamentare. Ascesa, declino e trasformazione di una prerogativa*, Napoli Edizioni

Seppur molto brevemente, a onor del vero, oltre i sopracitati lavori della Commissione Bozzi, nelle legislature qui sommariamente ripercorse, la questione attinente le riforme istituzionali non ha trovato pacifica soluzione. Nel 1990, durante la X legislatura, il Senato ha approvato in prima lettura un progetto di riforma costituzionale, finalizzato a semplificare il procedimento legislativo e le competenze attribuite alle Assemblee, confermando però il principio bicamerale per le materie tassativamente elencate e, dunque, la piena parità di competenze e funzioni alle due Camere<sup>356</sup>. Tuttavia, una volta trasmesso alla Camera, tale progetto si è arenato. Un nuovo intervento si è avuto con l'istituzione, nel 1992, a seguito delle sollecitazioni del Presidente Scalfaro,<sup>357</sup> della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali De Mita-Iotti, composta da 30 Deputati e 30 Senatori. A tale organo – i cui poteri sono stati estesi con la legge costituzionale 1/1993 con cui si è derogato all'ordinario procedimento di revisione ex art. 138 – è stato affidato il compito di elaborare un progetto organico di revisione costituzionale riguardante la parte II della Costituzione ed del sistema elettorale<sup>358</sup>, ma di cui ne è stato impedito l'esame a causa della fine anticipata della legislatura, decisa dal Capo dello Stato Scalfaro che aveva riscontrato inconciliabili difficoltà di matrice politico-partitica. A seguito delle nuove elezioni, il Governo – con decreto del Presidente del Consiglio – ha istituito per la prima volta un Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, presieduto dall'allora Ministro per le riforme Speroni, che ha avuto il compito di elaborare alcune proposte di riforma, i cui conseguenti disegni di legge sarebbero stati sottoposti all'esame del Parlamento. L'obiettivo precipuo del Comitato è stato quello di *“rafforzare il carattere maggioritario della forma di governo, realizzare una migliore articolazione dello Stato, adeguare il nuovo sistema elettorale alle procedure di decisione e di controllo politico e*

---

scientifiche italiane, 2009; Cerase M., Anatomia critica delle immunità parlamentari italiane, Rubettino editore, Soveria Mannelli, 2011; Modugno F., I "limiti" dell'insindacabilità parlamentare, in Scritti in onore di Alessandro Pace, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, pp. 775-796.

<sup>356</sup> Il progetto, qualora fosse stato approvato, avrebbe introdotto un profondo riassetto dei rapporti tra lo Stato e le autonomie regionali, la costituzionalizzazione del principio della delegificazione nel sistema delle fonti normative, nonché modificato la posizione dell'Italia all'interno delle comunità europee. Per quanto riguarda il procedimento legislativo esso sarebbe stato caratterizzato dal cd. “principio della culla”, in virtù del quale i progetti di legge sono esaminati e approvati da una sola Camera, ossia quella presso la quale sono presentati. Cfr. Dossier del Dipartimento per le Riforme Istituzionali, “Il superamento del bicameralismo paritario e perfetto nei principali tentativi di riforma costituzionale”, 12 giugno 2013.

<sup>357</sup> Si v. il discorso tenuto dal Presidente Scalfaro in occasione della sua elezione, Resoconto stenografico, XI legislatura, 28 maggio 1992, pp. 229 e ss.

<sup>358</sup> Nello specifico, il progetto, composto da 22 articoli, aveva come precipua finalità quella di confermare la parità (nella composizione e nelle attribuzioni) delle Camere, nonché quella di ridurre la durata della legislatura a quattro anni e la razionalizzazione delle procedure per la fiducia al Parlamento, con l'introduzione dello strumento della sfiducia costruttiva. Cfr. Decaro, C., La riforma del bicameralismo in Italia, in Il bicameralismo in discussione: Regno unito, Francia, Italia. Profili comparati, Roma, Luiss University Press, 2008.



*salvaguardare il sistema di garanzie a tutela dei cittadini*<sup>359</sup>. A tal ragione se da una parte sono state presentate due ipotesi di modifica della forma di governo (l'una verso il modello semi-presidenziale, l'altro quello neo-parlamentare); dall'altra, per quanto riguarda il bicameralismo, il Comitato ha proposto l'adozione del modello differenziato, in base al quale le due Camere avrebbero differito per composizione, funzioni e modalità elettive. In particolar modo, la funzione legislativa sarebbe rimasta paritaria per alcuni disegni di legge, mentre in tutti gli altri casi sarebbe stata esercitata esclusivamente dalla Camera dei deputati. Tra le novità, sarebbe stato altresì coinvolto il procedimento di revisione costituzionale, prevedendo in particolare deliberazioni a maggioranza assoluta alla Camera dei deputati e dei due terzi al Senato. Tuttavia, tale proposta non ha avuto seguito a causa delle dimissioni del Governo che ne hanno impedito l'esame.<sup>360</sup>

A questo punto, benché non si voglia in questa sede entrare nel merito della legislazione elettorale<sup>361</sup> sommariamente trattata (ma pur doverosamente menzionata), una considerazione di fondo emerge e si ritiene opportuno manifestarla. Tale nuova configurazione ha ovviamente sulla forma di governo, grazie a una nuova collocazione del Parlamento nella dinamica dei rapporti con gli altri organi. Nondimeno, altri due elementi essenziali sono stati direttamente coinvolti: in primo luogo la forma di Stato, in ragione della mutazione del rapporto tra Corpo elettorale e rappresentanti e di questi la loro legittimazione; in secondo luogo i Regolamenti parlamentari, che nel medio termine mostreranno tutto il grado del loro coinvolgimento.

---

<sup>359</sup> Relazione finale del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995.

<sup>360</sup> I due gruppi di lavoro in cui è stato articolato il Comitato hanno svolto approfondimenti relativi alla forma di Stato e alla forma di governo, elaborando dei testi che sono stati discussi e approvati in sede di Comitato. Si v. Relazione finale del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali. Si v. altresì Fusaro C., op. ult. cit., p. 477 e ss. e Decaro, C., La riforma del bicameralismo in Italia, in *Il bicameralismo in discussione: Regno unito, Francia, Italia. Profili comparati*, op. ult. cit.

<sup>361</sup> Ben noto è il nesso inscindibile tra sistemi elettorali e sistemi politici, su cui Duverger M., *Influenza dei sistemi elettorali sulla vita politica*, Roma Ed. 5 Lune, 1958, ripubblicato in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n.2, 1970. Tra l'altro, rispetto alla legislazione elettorale di contorno, è opportuno ricordare che l'intensa attività parlamentare non si esaurisce nell'elaborazione di una nuova formula per operare la trasformazione dei voti in seggi, bensì ricomprende anche ulteriori questioni. Con la legge n. 515 del 1993 si procede a disciplinare la questione della propaganda elettorale, al tempo stesso si introducono limiti alle spese elettorali, aggiungendo un ulteriore tassello per quanto riguarda il finanziamento pubblico. In tema di propaganda elettorale, si v. Lanchester F., *Propaganda elettorale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XXXVII, 1990, pp. 126-147; Romboli R., *In tema di pubblicazioni in propaganda elettorale*, in *Il foro italiano*, n.11, 2001, pp. 3024-3025.

### 3.3.1. Il fattore parlamentare: le innovazioni regolamentari introdotte tra il 1971 e il 1981

A seguito dell'entrata in vigore dei 'nuovi' Regolamenti del 1971, frutto del lavoro congiunto tra politica, Apparato servente e Accademia<sup>362</sup>, si è determinata un'innovazione tanto all'interno dell'ordinamento generale quanto nell'ordinamento parlamentare, di cui non è possibile rinvenire precedenti della medesima portata, se non tornando al periodo liberale. L'opera epocale di ammodernamento non solo ha avuto il merito di introdurre novità di particolare rilievo, ma al tempo stesso ha codificato molte prassi e comportato la soppressione di quelle disposizioni e meccanismi oramai desueti e vetusti, che nulla di positivo avrebbero apportato al nuovo sistema. Nonostante i punti di raccordo tra le due Camere, in ordine alle tempistiche con cui i nuovi Regolamenti sono stati redatti e approvati e in ordine agli intendimenti, le differenze individuabili non sono poche. Entrambi però hanno presentato una comunanza di non trascurabile portata, relativa alla valorizzazione dei soggetti e delle sedi che hanno animato e caratterizzato (e continuano a farlo) le Assemblee. Il riferimento è ai gruppi parlamentari e alle Commissioni permanenti, al fine di posizionare il Parlamento al centro, consacrando quel principio costituzionale che vedeva proprio in questa Istituzione il motore trainante del sistema, anch'esso decisivo nella determinazione dell'indirizzo politico. L'obiettivo è stato quello di passare da una concezione meramente individualistica, che affida le funzioni parlamentari ai singoli deputati e al Presidente di Assemblea, a una concezione più collettiva e che vede proprio nel gruppo parlamentare l'elemento accentratore.

In linea generale, è proprio in questo momento che si è palesato il nesso inscindibile tra dinamica politica e modificazioni regolamentari. Difatti, nel momento in cui i nuovi Regolamenti sono stati redatti, è ancora forte l'impatto che la *conventio ad excludendum*, tale da ingenerare effetti nella configurazione dei testi stessi, seppur l'obiettivo è quello di dare reciproca legittimazione a tutte le forze politiche in senso onnicomprensivo, mettendo in campo strumenti in grado portare a compimento il sistema parlamentare.<sup>363</sup>

---

<sup>362</sup> Se il nuovo Regolamento della Camera dei deputati, approvato il 18 febbraio 1971, comporta una rottura rispetto al passato, giacché l'ultima epocale modifica risale al 1 luglio 1900, il Senato aveva adottato un nuovo Regolamento in un periodo meno risalente nel tempo, ossia nel 1948. Si v. Furlani S., Longi, V. (a cura di), Il Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti e procedure, Roma, Carlo Colombo, 1968; Istituto per la documentazione e gli studi legislativi, Indagine sulla funzionalità del Parlamento: note e opinioni, Milano, Giuffrè, 1968-1969 e Piccardi L., Bobbio N., Parri L., La sinistra davanti alla crisi del Parlamento, Milano, Giuffrè, 1967 e Traversa S., Il Parlamento nella costituzione e nella prassi: studi, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 477 e ss.

<sup>363</sup> Si v. Caretti P., Il recupero del regolamento prefascista in Assemblea Costituente, in Gianfrancesco E., Lupo N., (a cura di), I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana. Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale "Antoine Barnave", n. 15, Edizioni Università di Macerata 2008, n. 15, pp. 101-104.

È ovvio che nel perdurante contesto politico, non ancora mutato come nei decenni successivi, le modifiche che sono state apportate nel corso degli anni Settanta al nuovo impianto codicistico regolamentare sono state esclusivamente puntuali e tecniche. Le regole del gioco sono rimaste le stesse, quanto più ispirate al consenso e alla contrattazione tra le forze politiche, piuttosto che alla decisione, e a cui si è fatto ricorso per strutturare l'organizzazione del sistema governo. Già nel 1978 la Camera ha sentito l'esigenza di apportare una prima modifica al testo del Regolamento approvato solo sei anni prima. In particolare le novità hanno interessato esclusivamente l'art. 143 e dunque una modifica particolarmente specifica, finalizzata a introdurre un quarto comma aggiuntivo. La modifica si è resa necessaria poiché quello stesso anno è stata approvata la legge 24 gennaio 1978, n. 14, recante norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici, che ha introdotto la previsione di un parere parlamentare spettante alle Commissioni permanenti competenti per materia di cui il destinatario è il Governo, prima che questo proceda alle nomine negli enti pubblici. In occasione di tale modifica, determinatasi all'esito di una proposta avanzata dalla Giunta per il Regolamento (Doc. II, n. 3)<sup>364</sup>, sono stati sollevati notevoli dubbi in ordine a due profili: da un lato riguardo l'estensione della competenza delle Camere circa il ruolo delle stesse in materie amministrative, dall'altro per l'ipotesi di incostituzionalità tra potestà legislativa e potestà regolamentare, giacché il parere era introdotto da una fonte legislativa. L'organo collegiale della Giunta ha ritenuto la modifica essenziale al fine di "conferire certezza alle procedure necessarie in tutti i casi nei quali il parere parlamentare deve essere dato e in particolare per gli atti di preposizione". Pertanto la sua proposta, con la quale sono stati altresì definitivi i presupposti di attivazione della procedura di parere parlamentare, è stata esaminata e approvata dal *Plenum* nella sua versione originaria, giacché non sono stati sollevati dubbi e non sono stati presentati emendamenti.<sup>365</sup> Da quel momento in poi la decisione in materia del Governo non sarebbe più potuta essere totalmente discrezionale.

Anche il Senato ha operato tre modifiche tra il 1977 e il 1979. Nel primo intervento, le modificazioni al Regolamento sono state approvate il 26 gennaio 1977, con riguardo agli artt.

---

<sup>364</sup> Il testo della Giunta è rinvenibile all'indirizzo [http://legislature.camera.it/\\_dati/leg07/lavori/stampati/pdf/002\\_003001.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/leg07/lavori/stampati/pdf/002_003001.pdf)

<sup>365</sup> Tra l'altro, se in un primo momento l'organo è stato investito di una questione interpretativa circa l'ammissibilità delle audizioni dei designati ai fini dell'espressione da parte delle Commissioni del parere sulle nomine negli enti pubblici, dando un proprio parere il 17 gennaio 1979; in un secondo momento sono state emanate ulteriori circolari presidenziali, fino a che l'art. 143 è stato ulteriormente modificato nel 1990. Si cfr. il dossier della Camera dei deputati, Circolari e disposizioni interpretative del regolamento emanate dal Presidente della Camera (1979-1992), Roma, Camera dei Deputati. Segreteria generale. Ufficio del Regolamento, 1994, Segreteria generale.

14, 21, 54 e 55, ossia in ordine alla composizione dei Gruppi parlamentari, alla formazione e rinnovo delle Commissioni permanenti, in particolare rispetto alle designazioni da parte dei Gruppi e in ordine all'agenda dei lavori, ossia programma e calendario.

Tra il 1978 e il 1979 sono state approvate altre due modifiche particolarmente puntuali: all'esito del primo intervento, è stato introdotto l'art. 139-bis, relativo ai pareri delle Commissioni sugli atti del Governo. In ragione di ciò, è stato previsto che nei casi in cui il Governo sia tenuto per legge a richiedere un parere parlamentare con riguardo a quegli atti che rientrano nella sua competenza, la richiesta e il suo deferimento alla Commissione permanente competente per materia devono essere annunciati all'Assemblea nella prima seduta successiva alla presentazione della richiesta stessa. La Commissione ha tempo venti giorni dall'avvenuta assegnazione – termine che può essere prorogato dal Presidente del Senato una sola volta, per non più di 10 giorni, ovvero più ampio per l'intesa tra i Presidenti se l'atto è particolarmente complesso – per comunicare il proprio parere al Presidente di Assemblea, che ha il compito di trasmetterlo al Governo. Per l'esame degli atti pervenuti dopo l'aggiornamento e dei quali il Governo abbia rappresentato l'urgenza, il Presidente di Assemblea può disporre la convocazione delle Commissioni competenti, mediante invio dell'ordine del giorno a tutti i senatori almeno tre giorni prima della data di riunione.

Con riguardo invece alla seconda modifica, operata nel 1979, il Senato ha deliberato una modifica all'art. 130, alla cui entrata in vigore il disegno di legge concernente il rendiconto generale della Amministrazione dello Stato sarebbe stato da quel momento in poi deferito per l'esame alla V commissione permanente, che avrebbe poi dovuto redigere una relazione cui allegarvi gli eventuali pareri delle altre Commissioni.

### **3.3.2. Le innovazioni regolamentari tra il 1981 e il 1990**

Come anticipato nei precedenti paragrafi, la situazione in cui si è trovata l'Istituzione parlamentare all'inizio degli anni Ottanta è stata particolarmente delicata. I due rami del Parlamento si sono trovati entrambi sul difficile crinale a cavallo tra il modello di Parlamento meramente ratificatore – da cui hanno cercato di svincolarsi – e Parlamento decisore, modello invece che, nonostante gli strumenti a disposizione previsti nei Regolamenti, non è riuscito a imporsi, ma ha subito un progressivo fenomeno di marginalizzazione.

Il contesto politico ha inesorabilmente riverberato i propri effetti sul regime parlamentare, che è entrato in crisi nel momento in cui nuovi soggetti politici si sono proiettati nello scenario

politico e parlamentare – entrando persino all'interno delle Assemblee –. Forze politiche che non avevano né vissuto né partecipato alla fase costituente, né tantomeno a quella di redazione dei ‘nuovi Regolamenti’<sup>366</sup>.

Se l'obiettivo acclarato e agognato dai Regolamenti del 1971 è stato quello di assicurare la centralità parlamentare, da declinarsi come posizionamento dell'Istituzione al centro del sistema grazie a norme che ne assicurassero e garantissero la capacità decisionale,<sup>367</sup> in realtà si è sin da subito palesata la mancanza di *garanzie procedurali* che consentissero l'affermazione

---

<sup>366</sup> Il termine parlamentarismo viene utilizzato per la prima volta nella Francia della III Repubblica, più precisamente nel 1852. Il celebre Autore Victor Hugo, nel volume “Napoleone il piccolo”, edito nel 1934, ma redatto nel 1852, subito dopo il colpo di Stato dell'anno precedente, è il primo a coniare tale dizione e a proiettarla nel contesto giuridico-politico internazionale. L'A., nel descrivere un suo dialogo con Napoleone, dissente sulla visione di democrazia, che per Hugo è “la tribuna, la libertà, il poter parlare”, da intendersi dunque in senso positivo perché posta a tutela della libertà di parola della tribuna; mentre per il contendente rientra nel cd. “parlamentarismo”, ossia una degenerazione della forma di governo parlamentare, il cui significato è da intendersi in senso dispregiativo e critico nei confronti della autoreferenzialità del Parlamento. Più avanti, Carl Schmitt ha ripreso il termine e lo ha fatto proprio, facendovi ricorso per trattare la crisi ottocentesca del regime parlamentare e della crescente egemonia della classe politica nello Stato di massa. Cfr. Hugo V., Napoleone, il piccolo, Milano, Bietti, 1934; Schmitt C., Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveranität, Berlin, Ducker&Humblot, 1996, entrambi citati da Lanchester F., La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni, Milano, Giuffrè editore, 2006, pp. 77-78. Il fatto è stato riportato anche da Lavaux P., Le parlementarisme, Paris, Puf, 1987. Perciò il termine parlamentarismo assume nel contesto italiano un significato negativo, dal momento che con tale dizione si fa riferimento alla degenerazione che investe i sistemi parlamentari e non come sinonimo di sistema parlamentare, rispetto al quale ha assunto un significato del tutto opposto. Cfr. anche Giannini M.S., Prefazione, in Burdeau G., Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra, Milano, Edizioni di Comunità, 1950, pp. I e ss. Sulla ricostruzione teorica e dogmatica risalente al periodo liberale oligarchico, oltre a richiamare le posizioni di Mosca G., Intorno al parlamentarismo, Roma 1885 ora in id. Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di Scienza politica, Milano, 1958, si rinvia a Banti A. M., Retoriche e idiomi: l'antiparlamentarismo nell'Italia della fine dell'Ottocento, in Storica, 1995, pp. 7 e s., Cuomo E., Critica e crisi del parlamentarismo, Torino, 1996, entrambi ripresi in Lucarelli A., Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli, Padova, Cedam, 2000. L'A. richiama altresì le posizioni orlandiane, in ragione delle quali la crisi del sistema parlamentare, che deriva sostanzialmente da un'eccessiva ‘onnipotenza’ del Parlamento, tanto di natura funzionale, quanto di natura istituzionale, possa essere risolta positivamente attraverso una distribuzione armonica dei poteri tra gli organi titolari dell'indirizzo politico. Si v. Lucarelli, op. ult. cit. pp. 369 e ss.

<sup>367</sup> Gran parte della dottrina *a posteriori* ha offerto valutazioni non del tutto positive, sottolineando come il prodotto finale sia stato del tutto limitato e abbia lasciato troppe questioni insolute. Taluni hanno sottolineato che la redazione dei testi del 1971, frutto del lavoro e della comunanza tra tutte le forze politiche, compreso il PCI, abbia sostanzialmente anticipato la stagione dei governi di solidarietà nazionale e del consociativismo. Si cfr. *supra* nota 280. Tra l'altro tale disegno rispecchiava in maniera del tutto coerente quanto delineato dai Padri costituenti, in particolar modo con riguardo la forma di governo parlamentare, rimasta sì ambigua, ma proiettata verso la valorizzazione dell'Istituzione parlamentare. Con l'avvio della nuova stagione politica era giunto il momento di curvare la forma di governo verso il riconoscimento dell'Esecutivo, da attuarsi mediante il conferimento di funzioni e responsabilità e realizzata con una valorizzazione del ruolo delle commissioni (dal Parlamento in Assemblea al Parlamento in Commissione). Nonostante un lavoro di reciproco confronto sui testi tra Camera e Senato, all'esito finale sono emerse diverse differenze, che col tempo hanno generato la manifestazione di un vero e proprio bicameralismo imperfetto regolamentare. Cfr. Caretti P., Le svolte della politica italiana, op. ult. cit. p. 596, Chimenti C., I regolamenti del 1971, in Gianfrancesco E., Lupo N., (a cura di), I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana. Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale “Antoine Barnave”, n. 15, Edizioni Università di Macerata 2008, n. 15, p. 135-142.

della *decisione politica* in tempi certi, senza che l'ostruzionismo più aspro dei gruppi parlamentari minoritari – in particolare dei radicali – impedisse il normale svolgimento delle attività decisionali e costringendo la maggioranza a individuare escamotages procedurali per evitare la paralisi<sup>368</sup>. Peraltro, tale situazione ha trovato due ulteriori aggravamenti: il primo nella parificazione dei gruppi parlamentari, tutti uguali e non egualmente ponderati in base alla loro dimensione specifica, nonché la possibilità di costituire un numero infinitesimale di gruppi in deroga ai limiti espressamente previsti dai Regolamenti stessi.

Stante dunque la viva ispirazione consociativista inaugurata negli anni Settanta, si è proceduto a innovare e a modificare a più riprese i Regolamenti già a partire dal 1978 (cfr. *supra* cap.3.3.1), riforma che si è conclusa solamente negli anni Novanta e dalla cui realizzazione ne è emerso un rapporto tra le forze di maggioranza parlamentare, opposizioni e Governo fortemente diverso rispetto al passato. Si è cercato perciò di introdurre particolari meccanismi e istituti con l'obiettivo di consentire al Governo e alla maggioranza da cui questo promana l'attuazione delle linee programmatiche espresse nel programma su cui il Governo stesso ha ottenuto il voto di fiducia iniziale.

Il dibattito sulla revisione dei Regolamenti ha iniziato a farsi preponderante nel contesto di crisi e trasformazione sommariamente analizzato (cfr. *supra* 3.1) e di cui l'elemento più destabilizzante era stato proprio il sequestro e l'assassinio di Aldo Moro, che aveva comportato una presa di coscienza nelle forze politiche, *in primis* da parte del Partito comunista, il quale si è reso conto di non poter più muoversi sull'orbita governativa esterna. Tale consapevolezza ostava però con la volontà da parte di alcuni di portare avanti, seppur in base a motivi e con caratteristiche diverse rispetto al passato, la *conventio ad excludendum* che aveva contraddistinto il periodo precedente.

Da tale spinta riformatrice non è rimasto indenne nemmeno l'assetto istituzionale, oggetto di proposte di revisione tanto più specifiche (innanzitutto con riguardo alle disfunzionalità derivanti dal bicameralismo perfettamente paritario), quanto più generali e che si sono presentate come vere e proprie grandi riforme, più che altro finalizzate ad assicurare un maggior grado di governabilità attraverso il potenziamento del Governo e improntate a un mutamento

---

<sup>368</sup> Manzella A., I Regolamenti parlamentari del '71: quale riforma, in *Città e Regione*, 1981; Traversa S., *Il Parlamento nella costituzione e nella prassi: studi*, Milano, Giuffrè, 1989.

della forma di governo da parlamentare a presidenziale ovvero semi-presidenziale alla francese<sup>369</sup>.

Si è cercato quindi di superare la crisi di regime in atto sia con più generali proposte di riforma dell'assetto costituzionale, sia con puntuali riforme regolamentari, tutte assimilabili da un particolare obiettivo, quello di importare la governabilità rendendo finalmente e totalmente operativo il regime parlamentare attraverso istituti e meccanismi tipici di questo sistema.

Da ciò premesso, appare dunque evidente come sussista un forte nesso di causalità tanto delle riforme istituzionali quanto di quelle regolamentari rispetto all'assetto dei rapporti e degli eventi di natura politica. Qualsiasi riforma regolamentare attuata, puntuale ovvero di più ampio respiro, ha trovato ragion d'essere in considerazione di rilevanti eventi politici, che ne sono stati la fonte e l'effetto, ingenerando importanti modifiche nella dinamica di funzionamento delle Assemblee parlamentari, senza che però ne fosse portato a compimento il processo di autocritica e di rinnovamento da parte dei partiti politici<sup>370</sup>.

---

<sup>369</sup> Cfr. Fusaro C., *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, op. ult. cit., Decaro, C., *La riforma del bicameralismo in Italia*, in *Il bicameralismo in discussione: Regno unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Roma, Luiss University Press, 2008; Ceccanti S., *La transizione è (quasi) finita, come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima: verso il referendum costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016.

Benché di trattazione particolarmente attuale, sui temi del rafforzamento dell'Esecutivo, della stabilità e governabilità nell'alveo della forma di governo parlamentare antesignano e lungimirante è stato Vittorio Emanuele Orlando, il quale ha ipotizzato in diverse occasioni la previsione di un governo forte e autonomo. Si v. a tal proposito, Orlando V.E., *Diritto pubblico generale. Scritti vari 1881-1940*, Milano, Giuffrè, 1954. Coordinati in sistema, Milano, 1954. Il pensiero del giurista siciliano, che teneva ben distinti e separati i concetti di forma di governo e sistema dei partiti, è stato ripreso da alcuni Autori. Nel ripercorrerne il pensiero, gli stessi sottolineano la sua iniziale limitatezza, in ragione della sua predilezione per la dottrina tedesca e per il metodo giuridico di rigorosa separazione. Tale impostazione, pur non condivisa da alcuni autori contemporanei all'Orlando (in particolare da Minghetti M., *I partiti politici e la ingerenza loro nella Giustizia e nell'Amministrazione*, 1881, riedito Edizioni Scientifiche Italiane, 1992), si comprende alla luce del risalente contesto storico in cui l'Orlando ha vissuto, ovvero sia nell'ambito dello Stato liberale, allorquando i partiti non erano ancora considerati in ragione del loro status embrionale. Le sue posizioni sono state poi mitigate nel corso degli anni, soprattutto per l'approssimarsi della sua partecipazione ai lavori dell'Assemblea costituente. La fermezza delle sue posizioni non cambia però in considerazione dei timori avanzati circa il corretto funzionamento delle Istituzioni, che a opinione dell'Orlando avrebbero potuto rimanere ostaggio della degenerazione partitica, soprattutto nel caso di una "sovrapposizione alle funzioni degli organi di indirizzo politico che svuoterebbe di significato la centralità del Parlamento e creerebbe problemi di governabilità". Si v. Lucarelli A., *Modelli liberali alla Costituente nel pensiero di Vittorio Emanuele Orlando: la conciliabilità del Rechtsstaat e governo parlamentare*, in *Diritto e cultura*, 1997, pp. 505 e 525 e ss. Si v. anche Bonfiglio S., *Forma di governo e partiti politici: riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano, Giuffrè, 1993. In realtà, sulla considerazione dei partiti come elemento qualificante il sistema, ancora oggi la dottrina non è univoca. Oltre alla celebre posizione di Elia L., *Elia L., Governo (forme di)*, in *Enc. Del diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, vol. XIX, pp. 657-662, si v. *contra* Luciani M., *Governo (forme di)*, in *Enc. Del Dir.*, III, 2010, pp. 538 e ss.

<sup>370</sup> A tal proposito si v. Traversa S., *Regolamenti parlamentari e forma di governo. Gli anni Ottanta*, in *Lanchester F., Regolamenti parlamentari e forma di governo. Gli ultimi quarant'anni*, Milano, Giuffrè editore, 2013, pp. 36 e ss.

Peraltro, le lacune, più o meno volute da parte di alcuni esponenti politici che nel 1971 avevano contribuito alla redazione dei nuovi Regolamenti, negli anni Ottanta hanno dimostrato tutta la loro forza<sup>371</sup>, ed è per questo che in occasione della fine della stagione di solidarietà nazionale e del compromesso storico, cui ha fatto seguito la fase del pentapartito e dell'alternanza interna alla coalizione, si è presentata come ineludibile la riforma di talune disposizioni, pur con tempistiche e modalità differenti tra i due rami del Parlamento.

Venuto meno il consociativismo, la cui esistenza stessa ha consentito comunque una peculiare funzionalità delle Assemblee parlamentari, che sono riuscite a operare le proprie attività grazie al tacito accordo tra le forze politiche coinvolte (soprattutto con quelle di opposizione), il sistema si è inceppato, rimanendo ostaggio di tecniche dilatorie e ostruzionistiche che ne hanno impedito il naturale e ordinario svolgimento. Alle difficoltà di natura regolamentare e al mutamento del precario equilibrio politico degli anni precedenti, è da sommarsi un ulteriore elemento degno di considerazione, l'ingresso all'alba della VII legislatura di una nuova forza qual è stata quella dei Radicali, inesistente al momento di stesura dei Regolamenti del 1971, e che in quella successiva (VIII) sono divenuti una componente di ragguardevoli dimensioni. La rilevanza di tale soggetto politico è da rinvenirsi nel suo costante ricorso a un intransigente e serrato ostruzionismo, non più solamente sul procedimento di formazione delle leggi, ma altresì sulle proposte di modifica del Regolamento della Camera. Sebbene comunque il gruppo dei radicali fosse in numero nettamente inferiore rispetto al collegio interamente considerato, è stato comunque in grado impedire il normale svolgimento delle attività.

---

<sup>371</sup> Taluni Autori hanno infatti ipotizzato che la mistica della centralità parlamentare si sia scontrata con forze politiche che preferivano avere in realtà un Parlamento di fatto velleitario e meramente ratificatore. Nel richiamare taluni episodi della vita parlamentare (come la decisione di Fanfani di limitare il potere di iniziativa politica delle Commissioni sotteso allo strumento della risoluzione, ovvero il disconoscimento dell'utilità degli organi bicamerale, o ancora la mancata messa a disposizione delle attrezzature necessarie per l'assolvimento delle sue funzioni alla Commissione di vigilanza Rai nel 1977) hanno ritenuto che in alcuni casi si siano verificati dei veri e propri tentativi di sabotaggio finalizzati a mantenere intatto lo status quo. Cfr. Chimenti C., *Addio prima Repubblica. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di undici legislature*, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 131 e ss. Nel caso italiano, la manifestazione della cd. 'centralità del Parlamento' di matrice consociativa, che si differenzia da quello di matrice compromissoria, è direttamente imputabile all'accordo realizzato tra il partito di maggioranza e il partito di opposizione. Lo spiega bene Lucarelli A., *Modelli liberali alla Costituente nel pensiero di Vittorio Emanuele Orlando: la conciliabilità del Rechtsstaat e governo parlamentare*, in *Diritto e cultura*, 1997, p. 515.

Proprio i tempi della decisione sono stati oggetto di dibattito in sede di revisione dei Regolamenti e la cui spinta propulsiva è da rinvenirsi nella genesi di una *maggioranza regolamentare* (maggioranza parlamentare con l'appoggio del gruppo comunista) che ha tentato di limitare gli effetti di un "ostruzionismo permanente e organizzato dal libero gruppo dei deputati radicali (di volta in volta spalleggiato da vari alleati) con le motivazioni più varie: dalla difesa dei referendum contro le leggi che cercano di evitarli alla presa in ostaggio di tutti i tempi parlamentari per ottenere spazio per i propri progetti". Cfr. Manzella A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1993, cit. p. 72.



Proprio in funzione antiostuzionistica di matrice radicale e con l'obiettivo di ridare forza all'Istituzione, l'aspirazione di riforma ha trovato la strada dell'approvazione della prima modifica nel 1981 (si v. *supra* cap. 2, par. 1)<sup>372</sup>, cui ne sono seguite altre, finalizzate al ridimensionamento dei poteri dei gruppi minori che sono stati capaci di prendere letteralmente in ostaggio la maggioranza. Dalla *ratio* delle riforme attuate negli anni Ottanta e Novanta è comprensibile come si sia registrato un mutamento radicale rispetto alla natura e alle origini della generale riforma del 1971, che in linea generale aveva sostanzialmente recepito le ventennali prassi applicative su cui il sistema aveva trovato il giusto punto di equilibrio; mentre le puntuali riforme successive sono state caratterizzate più da molteplici esigenze e che nel registrare l'eclissi della stagione consociativa, hanno recepito l'apertura verso il modello dell'alternanza.

Dal momento che il sistema era deficitario di norme che garantissero la formazione di maggioranze stabili che fossero in grado da sole di attuare il proprio indirizzo politico (cd. *maggioritarismo strutturale*) si è cercato di intervenire attraverso la previsione di disposizioni che in un certo qual modo fossero perlomeno in grado di consentire il normale esercizio delle attività senza che la maggioranza parlamentare e l'Esecutivo fossero costretti a contrattare un appoggio ovvero un'astensione da parte dell'opposizione (cd. *Maggioritarismo funzionale*)<sup>373</sup>. Tramontata l'era del consociativismo, sono state apportate modificazioni per agevolare il

---

<sup>372</sup> Avendo già affrontato la modifica della procedura di revisione del Regolamento del 1981 nel secondo capitolo di questo lavoro, che muta il ruolo della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati da consultivo a propulsivo, si può qui sommariamente richiamare, in funzione chiarificatrice e prodromica all'analisi delle riforme successive, talune posizioni dottrinarie. C'è chi infatti ha individuato quattro ragioni che esplicano la novella del 1981: la prima è di ordine storico, che considera la fase di conclusione della stagione di solidarietà nazionale e dunque del passaggio da una fase di collaborazione a quella di contrapposizione tra le forze presenti in Parlamento e che non trova riscontro nell'impianto regolamentare fortemente ispirato alla prima fase; la seconda di natura normativa, che consente al gruppo dei radicali di utilizzare a proprio vantaggio e in funzione ostruzionistica le disposizioni; la terza di natura politica, in considerazione del cambio di linea politica del Psi; infine il quarto di ordine sociale, in ragione del *diffuso orientamento e movimento politico culturale* il cui obiettivo era *una razionalizzazione e riassetto delle istituzioni*. Cfr. Mattarella S., *Regolamenti parlamentari e forma di governo. Gli anni Ottanta*, in Lanchester F., op.ult.cit., pp. 50 e ss., Lippolis V., *Le riforme degli anni '80 alla Camera*, in Gianfrancesco E., Lupo N., (a cura di), *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana. Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale "Antoine Barnave"*, n. 15, Edizioni Università di Macerata 2008, pp. 161 e ss.

<sup>373</sup> Fusaro C., *Il rapporto di fiducia nei Regolamenti parlamentari*, in Labriola S. (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1988)*, Quaderni della Rassegna parlamentare, Milano, Giuffré editore, 1999, pp. 161-246. Tra l'altro è opportuno sottolineare come le novelle regolamentari nell'arco temporale compreso tra il 1981-1990 siano state molto più numerose alla Camera che al Senato. Se quelle della Camera sono state in tutto sette (1981, 1983, 1988, 1987, 1988, 1989 e 1990) al Senato sono state solamente tre, realizzate tra il 1982, 1985 e 1988, seppur quest'ultima di più ampio respiro.

passaggio a una dinamica dei rapporti basata sull'alternanza, in un'ottica anticipatrice della curvatura intrapresa dalle forze politiche nell'arena extraparlamentare.

Le riforme parlamentari che coprono il decennio intercorso tra la prima (1981) e l'ultima all'inizio degli anni Novanta, con cui sono stati introdotti o modificati diversi meccanismi procedurali, pur tra loro del tutto eterogenei e disorganici – ma comunque accomunati dal medesimo obiettivo – hanno seguito due filoni principali: se talune hanno seguito la strada della continuità, riconoscendone il rilievo e al tempo stesso codificando alcune prassi che si sono andate consolidando; talaltre hanno rappresentato notevoli novità, in contrasto con il sistema parlamentare previgente, al fine di assicurare maggiore certezza e celerità alle decisioni.

Le prime modifiche hanno interessato la Camera dei deputati, in ragione dei quali nel 1981 si è proceduto a modificare i tempi di intervento di cui possono avvalersi i deputati, attraverso la previsione o la riduzione delle tempistiche a disposizione dei singoli, in un'ottica di una loro razionalizzazione. In particolare, sono stati modificati gli artt. 39 e 85 RC, recanti il procedimento di discussione degli articoli *nell'iter legis*, prevedendo un solo intervento per ciascun deputato a prescindere dal numero degli emendamenti presentati, nonché la facoltà di presentare emendamenti.

Con riguardo al potere di emendamento, non solo si è deciso di introdurre l'ordine di votazione degli emendamenti, ma è stato per la prima volta normato lo strumento del canguro, con cui è stato affidato al Presidente di Assemblea un potere esclusivo nella decisione di ammettere al voto alcuni emendamenti piuttosto che altri – giacché presentati in funzione ostruzionistica e la cui differenza tra gli uni e gli altri è esclusivamente riconducibile a differenziazioni numeriche –, nonché il potere di decidere l'ordine di votazione ai fini di chiarezza ed economia dei lavori. Tale modifica, che ha costituito la base di partenza di una riforma più ampia attuata nel 1997 (su cui *infra* cap.4), ha avuto il merito di superare un convincimento da tempo radicato, quello per cui alla presentazione di un emendamento corrisponde la certezza che lo stesso sia automaticamente e sicuramente sottoposto a deliberazione.

Altra modifica di rilievo è stata quella relativa alla ponderazione delle richieste avanzate dai Presidenti dei Gruppi e dai Gruppi, che per essere ammesse devono necessariamente raggiungere un determinato quorum o si tiene in considerazione un criterio di ponderazione, sia per quanto riguarda le richieste di deliberazione qualificate, sia per quanto riguarda la presentazione di emendamenti durante la discussione di articoli, etc. La *ratio* sottesa a questo intervento ha trovato giustificazione nella volontà di impedire ai gruppi minoritari costituiti in deroga alle previsioni regolamentari di ricorrere a escamotage procedurali di tipo

ostruzionistico.<sup>374</sup> Tra l'altro, contestualmente all'avvio del dibattito sulle riforme istituzionali, nel 1983 si è operata una modifica regolamentare alla Camera finalizzata a ridimensionare i poteri di cui beneficiano i Presidenti dei gruppi minoritari (cioè quelli che non raggiungevano il numero minimo di trenta).

Corollario delle predette novità è stato quello del superamento del criterio unanimistico nell'ambito della programmazione dei lavori parlamentari (artt. 23 e 24 RC), intercorso nel 1981, che ha trovato ragion d'essere nel venir meno delle intese politiche vigenti nel periodo antecedente. La finalità di questa modifica non è stata quella di superare le logiche sottese al rapporto tra maggioranza e opposizione in senso assoluto, bensì quello di andare oltre l'impasse derivante dalla contrapposizione tra i gruppi di opposizione e il gruppo radicale, giacché se la formulazione precedente del 1971 aveva funzionato al Senato, medesima sorte non aveva avuto alla Camera. Pertanto, con l'abrogazione della clausola unanimistica si è determinato il superamento di uno dei pilastri della forma di governo di tipo consociativo, fissando il quorum per la determinazione del calendario alla maggioranza dei tre quarti e affidando al Presidente il potere di determinare con scadenza bimestrale e bisettimanale sia schemi di programma sia calendari, pur tenendo conto degli intendimenti tanto nella maggioranza quanto nelle opposizioni. A ciò si è aggiunto anche che qualora il Presidente predisponga un determinato calendario o schema di programma diverso dagli orientamenti della capigruppo, lo stesso viene sottoposto al *Plenum*, che lo può approvare ovvero lo può respingere senza possibilità di modificarlo.<sup>375</sup> Le previsioni appena menzionate, oggetto di modifica nel 1981, saranno nuovamente sottoposte a modifica dapprima nel 1988 per quanto riguarda il Senato e nel 1990 per quanto riguarda la Camera.

Peraltro, sempre con riguardo al ruolo del Presidente di Assemblea, in ragione della potestà di assicurare tanto i diritti e gli spazi adeguati alla maggioranza – affinché possano trovare attuazione le deliberazioni circa le linee del programma di governo e in questo modo si assicuri

---

<sup>374</sup> Considerata la durezza delle contrapposizioni tra gli schieramenti in campo, le opposizioni, con l'obiettivo di sopperire alle limitazioni introdotte dalla maggioranza di governo (riduzione dei tempi di parola, etc.) hanno individuato alcuni strumenti attraverso cui attuare il proprio ostruzionismo, tra cui ad es. la presentazione di un numero particolarmente elevato di emendamenti oppure l'uscita dall'Aula per far venir meno il numero legale.

<sup>375</sup> Come modificato, l'articolo 23 ha affidato la predisposizione del programma dei lavori al Presidente di Assemblea nel caso in cui non si riesca a trovare l'accordo nella Conferenza dei Presidenti di Gruppo. Nella determinazione dell'agenda dei lavori, che viene poi sottoposta al voto dell'Assemblea, il Presidente deve tener conto degli orientamenti emersi nella sede collegiale. Si è proceduto altresì alla formalizzazione di contatti tra i due rami del Parlamento, attraverso i rispettivi Presidenti, di modo che non si incorra nel rischio di predisporre un programma di lavoro che sia lo stesso. L'articolo 24, relativo al calendario dei lavori, ha subito i necessari aggiornamenti rispetto alle novità introdotte per il programma.

il binomio maggioranza-governo –, quanto quelli dei diversi schieramenti che afferiscono alle opposizioni – perché possa compiersi il principio democratico – è allo scranno più alto che si è deciso di affidare la decisione, sottraendola al voto del *Plenum*. In tal modo la potestà arbitrale è stata attribuita al Presidente, al quale spetta la predisposizione e la decisione di calendari e di programmi nel caso di mancato raggiungimento dell'unanimità. Pertanto alla Camera la comunicazione al *Plenum* ha assunto valore meramente notiziale.<sup>376</sup>

Sebbene alcune previsioni siano state già anticipate nel 1983 con una riforma attuata al Regolamento della Camera, ben presto si va oltre a quanto previsto. Ciò grazie all'introduzione di strumenti idonei ad assicurare il contingentamento dei tempi per quanto riguarda i dibattiti e le discussioni, per cui se al Senato si è deciso di introdurre nel 1988 la cd. Ghigliottina, ossia uno strumento finalizzato a consentire la fissazione di una data utile entro la quale tutto ciò che fosse iscritto nel calendario potesse essere posto in votazione<sup>377</sup>; alla Camera la stessa ha trovato applicazione solo nell'ambito della sessione di bilancio. Proprio lo strumento della ghigliottina ha rappresentato una riforma regolamentare di notevole importanza, giacché ha configurato una sorta di corsia preferenziale per i provvedimenti legislativi di iniziativa governativa, da tempo auspicata con l'obiettivo di garantire quel *quantum* di governabilità ritenuto necessario per il corretto funzionamento del sistema. A livello procedurale, il meccanismo consiste in due fasi essenziali: nella prima fase, prodromica alla seconda, la Conferenza dei Capigruppo e il Presidente organizza la discussione, determinando i tempi di intervento a disposizione di ciascun gruppo parlamentare, che deve essere approvata in questa sede all'unanimità ovvero votata a maggioranza in sede di Assemblea. Una volta che il tempo a disposizione si esaurisce, gli emendamenti non ancora discussi decadono previa notificazione espressa del Presidente,

---

<sup>376</sup> Lippolis V., op. ult. cit., Marra D., La riforma del Regolamento della Camera dei Deputati (dal 1981 a oggi), in Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Seminario di studi e ricerche parlamentari, n.1, 1989-1990, pp. 19 e ss.; Labriola S., La Camera dei deputati e il suo regolamento, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1982, pp. 410-430 e id. Cfr. Labriola S., Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento in Violante L. (a cura di), Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001.

<sup>377</sup> Nonostante la novella che ha attuato la reviviscenza – e inaugurato una stagione di costante applicazione – dell'istituto della ghigliottina risalga al 1988, la stessa è stata per la prima volta applicata nel 1990, in merito al decreto legge n. 416 del 1989, recante disposizioni in materia di immigrazione. Poiché il decreto era oramai prossimo alla decadenza, il Presidente del Senato Spadolini ha chiesto al *Plenum* di deliberare per passare direttamente alla votazione finale. Ovviamente il caso appena citato non è l'unico rinvenibile, si cfr. a tal proposito Chimenti C., Addio prima repubblica, pp. 121 e ss. Tra l'altro è opportuno qui ricordare che le novelle introdotte in questo arco temporale hanno portato a compimento quanto già anticipato dal Regolamento del 1971, giacché lo stesso aveva previsto, anche grazie all'affermazione di talune prassi, la possibilità di derogare, anche su richiesta di un solo gruppo, ai limiti temporali per gli interventi nelle varie fasi della discussione. Cfr. Marra D., La riforma del Regolamento della Camera dei Deputati (dal 1981 a oggi), in Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Seminario di studi e ricerche parlamentari, n.1, 1989-1990, pp. 19 e ss.

che dichiara il passaggio alla fase del voto finale affinché siano rispettate le tempistiche predeterminate. In tal modo, a prescindere dalla rilevanza dell'argomento, il nuovo articolo 55 del Regolamento del Senato ha disposto che qualsiasi provvedimento potesse essere sottoposto a deliberazione finale in un breve lasso di tempo, sulla base della desiderata della maggioranza, lasciando impotenti le opposizioni che non avrebbero potuto far altro se non adeguarsi. A simili conclusioni si è giunti nel giro di poco tempo anche la Camera, che nel 1990 ha manifestato una certa apertura alle esigenze governative, operando una modifica di analoga portata.<sup>378</sup>

Peraltro, tra il 1983 e il 1985, i Regolamenti di Camera e Senato sono stati interessati da un'altra novella di particolare rilievo, in merito all'introduzione e alla regolamentazione della disciplina per la formazione del bilancio, le cui fasi sono state puntualmente e rigidamente individuate e rispetto alle quali il ruolo del Governo è stato accresciuto. Difatti, in attuazione e in coerenza con la disciplina recata dalla legge n.468 del 1978, con cui è stata messa mano alla disciplina della contabilità di stato, sono state introdotte norme regolamentari per proceduralizzare il meccanismo sotteso all'approvazione dei disegni di legge in materia di bilancio e finanza pubblica, sia per quanto riguarda la manovra di spesa pubblica annuale, sia per quanto attiene la manovra triennale<sup>379</sup>. Per questo, la riformulazione delle norme in materia era orientata alla puntuale suddivisione di tempi e fasi, garantita da un serrato contingentamento dei tempi, nonché da una sessione esclusivamente dedicata a questa procedura.<sup>380</sup>

Nonostante i buoni propositi, soprattutto in un'ottica di accelerazione delle tempistiche per giungere all'approvazione del procedimento relativo alla finanza pubblica entro i termini

---

<sup>378</sup> In realtà, nel periodo antecedente al 1990, la Camera aveva già conosciuto l'istituto del contingentamento dei tempi, pur applicato alla sola sessione di bilancio. Si è deciso pertanto di estendere la portata applicativa di tale istituto ad argomenti più generali. Cfr. Lippolis V., Partiti, Maggioranza, opposizione, op. ult. cit. p. 135 La ghigliottina è divenuta celebre alle cronache parlamentari in un tempo meno risalente, quando il Presidente della Camera Laura Boldrini vi ha fatto ricordo del gennaio del 2014 per impedire che l'ostruzionismo impedisse la conversione in legge di un decreto. In realtà non esiste una disposizione specifica del Regolamento della Camera che citi la "ghigliottina", poiché la stessa trova genesi in una un'interpretazione offerta dalla Presidenza della Camera nel corso della XIII legislatura e successivamente applicata. Per un approfondimento dell'accadimento si cfr. Summa A., La "ghigliottina" nel diritto parlamentare, in Forum dei Quaderni costituzionali, 4 febbraio 2014 e Lupo N., Il potente strumento del "contingentamento dei tempi" e i suoi effetti sulle dinamiche del parlamento italiano, e i suoi effetti sulle dinamiche del parlamento italiano, in D'Atena A. (a cura di), Studi in onore di Pierfrancesco Grossi, Milano, 2012, p. 605-633.

<sup>379</sup> Cfr. Perez R., La riforma del bilancio dello Stato e la legge n. 468 del 1978, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1979, pp. 236-253.

<sup>380</sup> Fatta eccezione per pochi casi (conversione dei decreti legge, disegni di legge collegati alla manovra finanziaria e disegni di legge urgenti poiché recanti disposizioni relative all'adempimento di obblighi internazionali e sovranazionali), i due rami del Parlamento si sarebbero dedicati esclusivamente alla manovra di bilancio, senza poter deliberare su altri provvedimenti. Si v. Rivosecchi G., op. ult. cit.

stabiliti (31 dicembre di ogni anno), la riforma non ha impedito che l'ostruzionismo mietesse le sue vittime, nonché che fosse evitato lo sfioramento delle tempistiche e l'attuazione dell'esercizio provvisorio del bilancio. Pur nel tentativo di giungere all'approvazione della legge finanziaria, garantendo l'esame di tutti i documenti di provenienza governativa ma senza un contestuale incremento dei poteri spettanti al Governo, non si è giunti ai benefici sperati.

La prassi in sede di Assemblea ha portato alla conformazione di leggi finanziarie intese come contenitori in cui è stato possibile inserire disposizioni eterogenee di vario genere, che hanno portato alla affermazione di leggi finanziarie *omnibus*, capaci di impedire una normale politica di bilancio. Perciò si è cercato di intervenire con l'obiettivo di superare le gravi degenerazioni di una delle materie più delicate e importanti dell'ordinamento attraverso l'introduzione del cd. DPEF, ossia il documento di programmazione economica e finanziaria introdotto dalla legge n. 362 del 1988, e dei documenti a esso allegati. Attraverso tale documento presentato dall'Esecutivo, approvato tramite lo strumento di indirizzo politico per eccellenza qual è quello delle risoluzioni, non solo è stata introdotta la facoltà di scegliere quanti e quali provvedimenti collegare alla manovra finanziaria, ma altresì di determinano sia gli obiettivi macroeconomici da raggiungere, sia le modalità attraverso cui conseguirli.

Le novità introdotte dalle riforme sia della Camera, sia del Senato, in coerenza con quanto sancito dall'art. 81 Cost., hanno operato una sistematizzazione delle fonti normative, prevedendo l'introduzione del bilancio di previsione, della legge finanziaria e dei provvedimenti a quest'ultima connessi. A seguito di ciò ha trovato genesi nell'ordinamento la configurazione della cd. Sessione di bilancio, più volte rivista nel corso degli anni in considerazione delle novità introdotte anche a livello sovranazionale, fermo restando che le nuove disposizioni frutto delle revisioni degli anni Ottanta hanno determinato una prevalenza del ruolo del Governo, maggiormente incisivo rispetto al passato, nella definizione dei contenuti della programmazione economica. Difatti, tali riforme hanno posto le basi affinché l'iniziativa governativa in materia (per la legge di bilancio e per la finanziaria) ne risultasse prevalente, giacché se da un lato la risoluzione sul DPFE accettata da Governo è la prima a essere sottoposta a deliberazione da parte del *Plenum* e pertanto la sua approvazione comporta la l'esclusione di tutte le altre; dall'altro non solo è stato posto un limite agli emendamenti da presentare al disegno di legge finanziaria, ma anche che si stabilisse un ordine alle votazioni per quanto riguarda i documenti di bilancio e per tutti quei disegni di legge collegati, in relazione ai quali è facoltà del Governo chiedere la fissazione di un termine entro il quale procedere al voto finale. La *ratio* sottesa alle predette modifiche ha consentito il determinarsi di uno spostamento degli equilibri in ordine alle procedure e ai contenuti, comportando la prevalenza del rapporto tra il

Governo e la maggioranza parlamentare di cui lo stesso è espressione, limitando dunque gli eventuali apporti forniti dalle opposizioni.<sup>381</sup>

L'aspirazione decisionista con cui si è cercato di forzare i tempi di discussione aveva portato nel 1980, sulla base di una decisione assunta dall'allora Presidente della Camera Iotti – cd. “Lodo Iotti” – a concedere ai gruppi di opposizione, nel caso in cui il Governo avesse posto la questione di fiducia, la possibilità di illustrare le proposte emendative posticipando il voto di fiducia rispetto alle ventiquattro ore previste nel Regolamento. Ed è in considerazione di ciò che si è deciso di intervenire alla Camera dei deputati attraverso una estensione ovvero una riduzione dei tempi per gli interventi dei deputati nelle fasi di iter di esame e approvazione, anche attraverso la predisposizione di meccanismi finalizzati a evitare il ripetersi degli interventi, come ad es. nel caso in cui l'Aula stia procedendo alla discussione sugli articoli di un provvedimento.<sup>382</sup>

Sul lato della funzione di controllo, ai fini di un suo potenziamento, dapprima la Camera dei deputati (1983) e successivamente il Senato (1988), hanno deciso di importare rispetto all'ordinamento britannico l'istituto delle interrogazioni a risposta immediata (cd. “Question time”), introducendo gli articoli 135-bis RC e 151-bis RS. Tali tipologia di interrogazioni si distingue da quelle canoniche in ragione della celerità attraverso cui si risolvono a livello procedurale, giacché il tempo che intercorre tra la loro presentazione e la risposta che viene data non supera le quarantotto ore di tempo e il dibattito tra l'onorevole interpellante e il Ministro ovvero il Presidente del Consiglio si esaurisce nel giro di pochi minuti.<sup>383</sup> Nondimeno, sempre in un'ottica di controllo, al Senato nel 1988 sono introdotti degli strumenti di cui avrebbero

---

<sup>381</sup> In particolar modo, per l'introduzione della sessione di bilancio la Camera dei deputati si è avvalsa del contributo della Giunta per il Regolamento. Per un commento contestuale alle modifiche del 1983, si v. Bassanini F., *Commento alla relazione della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1984, pp. 287-313; si v. anche De Ioanna P., *Dalla legge n.468 del 1978 alla legge n. 362 del 1988: note sul primo decennio di applicazione della legge finanziaria*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, pp. 205-227; Palanza A., *Una nuova legge e un ordine del giorno per la riorganizzazione del processo di bilancio come metodo della nuova politica generale (legge 25 giugno 1999, 208)*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, pp. 635-659; Bilancia P., *Osservazioni sulla disciplina costituzionale del bilancio a cinquant'anni dalla sua scrittura*, in Labriola S., *Cinquantenario della Repubblica italiana*, pp. 185-194.

<sup>382</sup> Non è possibile applicare il lodo Iotti quando la fase dell'illustrazione degli emendamenti è già conclusa ovvero se si pone la fiducia nella fase di votazione sugli emendamenti. In quest'ultimo caso la scelta è giustificata dal fatto che gli emendamenti possono comunque essere discussi, ma non essere votati. La decisione assunta dalla Presidente Iotti, previo parere della Giunta per il Regolamento, ha comportato la configurazione di un iter autonomo e speciale rispetto a quello ordinario previsto dall'art. 116 RC in caso di questione di fiducia.

<sup>383</sup> Violante L., *La politica dell'alternativa dopo il voto palese*, in *Critica marxista*, n.1-2, 1989, pp. 273-289; Manzella A., *Controllo parlamentare e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 1995, p. 311-317 e Traversa S., *Mattarella S., Regolamenti parlamentari e forma di governo. Gli anni Ottanta* in Lanchester F., *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, pp. 33-580.

potuto disporre le minoranze. Ammesso che non fosse ancora sufficiente, al fine di ottenere risposte dal Governo ovvero una deliberazione da parte dell'Assemblea, tali minoranze, pur qualificate, avrebbero disposto di procedimenti abbreviati non solo per l'istituzione di commissioni di inchiesta, ma altresì per la presentazione di mozioni e interpellanze.<sup>384</sup>

Di questo periodo è anche l'introduzione dell'istituto della sfiducia individuale nei confronti del singolo ministro. Se al Senato, la sfiducia al singolo è stata introdotta con un'interpretazione estensiva offerta dalla Giunta per il Regolamento nel 1984<sup>385</sup>, alla Camera è stata codificata attraverso una modifica all'art. 115 RC.<sup>386</sup> La modifica è stata accolta da più interpretazioni tra loro divergenti. Da un lato per alcuni si sono poste le basi per un intervento diretto da parte del Parlamento sulla composizione del collegio governativo, rappresentando non solo una violazione del testo costituzionale, ma altresì una vera e propria deriva assemblearistica, corollario di un eccessivo rafforzamento delle Assemblee parlamentari rispetto all'Esecutivo; dall'altro ha consentito che le mozioni di censura assumessero valenza fiduciaria, impedendo che il Governo, al netto di una sua espressa volontà di mettere in gioco la sua responsabilità, dovesse dimettersi perché sconfitto allo scrutinio segreto. Tali deliberazioni, rappresentando la manifestazione di voto su persona, richiederebbero in linea teorica il ricorso allo scrutinio

---

<sup>384</sup> Fusaro C., *Le modifiche del regolamento Camera : le prime innovazioni : poteri dei capigruppo*, sessione di bilancio e question time, in *Parlamento : giornale di vita politica e parlamentare*, n.9-10, 1983, pp. 9-11 ; Stramacci F., *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica : organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, Camera dei deputati, 1998, pp. 533-560; Rivoecchi G., *Quali rimedi all'inattuazione del "Premier question time"?* A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2004, pp. 811-837 e id. *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare : dal question time alle Commissioni d'inchiesta*, in Gianfrancesco E., Lupo N., (a cura di) *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, pp. 155-202; Caputo M., Goracci S., Smurra G., *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, in Dickmann R., Staiano S., *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, pp. 268 e ss. Di Ciolo V., Ciaurro L., op. ult. cit., pp. 773 e ss.; Gianniti L., Lupo N., op. ult. cit., pp. 192-193. Sul sistema inglese, sia consentito il rinvio a Stegher G., *L'opposizione parlamentare: il caso del Regno Unito*, in Ceccanti S. (a cura di), *Il controllo senza sanzione immediata nei sistemi parlamentari e semipresidenziali: prospettiva comparata*, *Itinerari della comparazione*, Quaderni della Rivista DPCE online, Milano, 2018.; Di Ciolo V., Ciaurro L., op. ult. cit., pp. 773 e ss.

<sup>385</sup> L'introduzione al Senato della sfiducia nei confronti del singolo ministro è stata legittimata dall'assenza di specifiche disposizioni costituzionali e regolamentari, basando la pretesa di azionabilità del procedimento nell'alveo dell'articolo 94 Cost. Quindi la norma espressa prevista nel Regolamento della Camera (art.115) è stata ammessa per via interpretativa nell'altro ramo del Parlamento. Si v. a tal proposito il Resoconto stenografico della 182 seduta, 24 ottobre 1984.

<sup>386</sup> Come già anticipato nel cap. 2, il caso di scuola per cui la mozione di sfiducia nei confronti del singolo ministro è quello verificatosi nel 1995 e che ha visto coinvolto in prima persona Filippo Mancuso, Ministro di grazia e giustizia del Governo Dini. Bartole S., *Il caso Mancuso alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, pp. 67-74; Chiola C., *I costituzionalisti e il "caso Mancuso"*, in Caravita B., Chiappetti A., Chiola C., *Letture di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 103-108; Rescigno G.U., *Il "caso Mancuso"*, ovvero della inesistenza dei casi di scuola, ovvero ancora del dovere dei giuristi di rispondere ai quesiti giuridicamente possibili, in *Diritto pubblico*, n. 1, 1996, pp. 235-242.



segreto. Nel caso concreto, si è deciso di applicare la procedura seguita per le mozioni di sfiducia relative all'intera compagine governativa e, dunque, scrutinio palese e appello nominale, motivazione, presentazione previo raggiungimento di un quorum qualificato (un decimo dei componenti dell'Assemblea), per scongiurare l'ipotesi che possa manifestarsi il fenomeno dei franchi tiratori, comportando un'alterazione degli equilibri se non addirittura le dimissioni nell'intero Governo.<sup>387</sup>

Il rilievo di altre modifiche apportate tra 1982-1983 e 1987, è stato abbastanza trascurabile. Si è deciso di intervenire sul procedimento delle Commissioni in sede redigente con l'obiettivo di migliorare qualitativamente l'intero procedimento, attraverso una revisione dell'intera procedura, ma nonostante gli intenti, tale novità non ha comportato un miglioramento quantitativo in termini di ricorso a tale sede. Una ulteriore modifica è quella che ha interessato l'Ufficio di presidenza della Camera con particolare riguardo alla equilibrata presenza dei Gruppi parlamentari. Già agli inizi del 1987 era stata introdotta, attraverso una novella regolamentare, la possibilità per i gruppi parlamentari di costituirsi seppur al di sotto del numero minimo previsto. A corollario di ciò, si è introdotto un diritto di presenza di un rappresentante per ciascun gruppo minore all'interno dell'Ufficio di Presidenza stesso, ma che non avrebbe potuto essere superiore a tre. Tale limite è stato poi espunto con una modifica, a seguito delle elezioni dell'estate del 1987, comportando la creazione di Uffici di presidenza eccessivamente numerosi.

Si è intervenuto anche con riguardo alle Commissioni parlamentari, superando la rigida suddivisione di competenze sulla base del rapporto con i rispettivi dicasteri, nonché si è deciso di estendere la competenza delle Commissioni Affari costituzionali e Lavoro, riprendendo il parere filtro della Commissione bilancio e introducendo un parere simile per quanto attiene ai profili di costituzionalità e in materia di pubblico impiego. Con particolare riferimento all'attività della I Commissione è da richiamarsi una modifica di notevole importanza che ha suscitato particolare interesse, relativa alla disciplina dei decreti-legge. Per evitare lo stallo istituzionale, che si sarebbe comunque verificato negli anni successivi, a causa della impossibilità di porre un freno al fenomeno degenerativo<sup>388</sup>, la minoranza comunista, in accordo

---

<sup>387</sup> Lippolis, Partiti, maggioranza, opposizione, op. ult. cit., cit. p 140, Traversa S., Mozione di sfiducia a un singolo ministro, Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, 1990, n. 1, p. 111-116. Si veda altresì Renna G., Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo, in Dickmann R., Staiano S., Funzioni non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia, Milano, Giuffrè, 2008 pp. 109-120; Di Ciolo V., Ciaurro L., op. ult. cit., pp. 798-802 e Gianniti L., Lupo N., op. ult. cit., pp. 212-213.

<sup>388</sup> Nella relazione di accompagnamento della proposta di revisione dell'art. 96-bis si è proposta l'introduzione di siffatto meccanismo di razionalizzazione per "tenere sotto stretto controllo la 'produttività' della procedura che si viene adottando per la conversione in legge dei decreti-legge, al fine di apportare con

con la maggioranza di governo, ha proposto di attuare meccanismi di razionalizzazione. L'obiettivo è stato quello di rendere più difficile l'iter di approvazione di tali atti aventi forza di legge ed evitare così che il Governo diventasse il vero *dominus* dell'attività legislativa mediante decreto, grazie all'escamotage di aggirare i requisiti di necessità e urgenza espressamente previsti all'art. 77 Cost. A tal ragione, nel 1981 alla Camera e nel 1982 al Senato, è stata introdotta una particolare procedura che rappresenta una sorta di filtro preventivo di verifica circa la sussistenza o meno dei requisiti, la cui competenza è stata affidata alle rispettive Commissioni affari costituzionali.<sup>389</sup> Se dal vaglio preventivo il decreto fosse risultato deficitario dei requisiti, la pronuncia da parte dell'Assemblea avrebbe rappresentato la reiezione dell'intero provvedimento. Nonostante i buoni propositi, la procedura ha mostrato notevoli inefficienze dovute all'atteggiamento assunto dalla maggioranza sostenitrice l'attività governativa. In entrambi i rami del Parlamento, il filtro preventivo sui decreti-legge ha comportato un rallentamento dell'attività parlamentare, tanto da essere definito *una complicanza procedurale*,<sup>390</sup> nonché, fino al 1988, il rischio concreto di dimissioni per il Governo.<sup>391</sup> Sebbene al Senato si sia deciso di mantenere vigente il procedimento, lo stesso è stato colpito da abrogazione alla Camera nel 1997.

Come già anticipato, il 1988 è stato un anno particolarmente delicato all'interno delle Assemblee parlamentari, perché con una specifica novella regolamentare (anticipata da una modifica attuata nel 1983 con cui si è innalzato il quorum necessario per chiedere che lo

---

tempestività le modifiche e le correzioni che la esperienza dimostri necessarie". Cfr. Proposta di aggiunta al Regolamento (Articolo 96-bis) della Giunta per il Regolamento, Doc II, n. 6, 22 ottobre 1981 [http://legislature.camera.it/\\_dati/leg08/lavori/stampati/pdf/002\\_006001.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/leg08/lavori/stampati/pdf/002_006001.pdf)

<sup>389</sup> Si v. Ciaurro G.F., La mini-riforma dei regolamenti delle Camere, in Nuovi studi politici, 2/1982, pp. 2 e ss.; Lippolis V., Il procedimento di esame dei disegni di conversione dei decreti legge, in Quaderni costituzionali, n.1, 1982, pp. 227 e ss.; Tanda A. A. Riflessioni sui decreti legge, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n.1,1982, pp. 233 ss.

<sup>390</sup> Si v. il parere della Giunta per il Regolamento n. 17. In realtà, alla Camera dei deputati, già nel 1982 è stata presentata una proposta di abrogazione dell'art. 96-bis da parte del deputato Pazzaglia, dal momento che la procedura aveva dimostrato sin da subito "*il sostanziale effetto negativo (...) sia perché la maggioranza ha sempre sostenuto la sussistenza dei requisiti di cui all'art. 77 della Costituzione, sia perché, accelerando l'iter dei decreti-legge stessi, induce il Governo a utilizzare normalmente il decreto-legge quale strumento per ottenere la precedenza nell'esame delle sue proposte*" Cfr. Proposta di modificazione al Regolamento, Soppressione dell'articolo 96-bis, presentata il 3 dicembre 1982, Doc II, n. 15, [http://legislature.camera.it/\\_dati/leg08/lavori/stampati/pdf/002\\_015001.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/leg08/lavori/stampati/pdf/002_015001.pdf)

<sup>391</sup> Il caso più eclatante è quello relativo al governo Spadolini I che, nel 1982, a seguito della reiezione di un decreto in materia fiscale, è stato costretto alle dimissioni. Cfr. Lippolis V., Partiti, Maggioranza, opposizione e id. Il procedimento legislativo in Martines T., De Caro C., Lippolis V., Moretti R., Diritto parlamentare, cit. pp. 397-400; Pitruzzella G., La legge di conversione dei decreti legge, Padova, Cedam, 1989, pp. 253-266; Rizzoni G., La verifica parlamentare dei presupposti, per l'emanazione dei decreti-legge: appunti per un bilancio, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n. 1-3, 1993, pp. 107-120; Di Ciolo V., Ciaurro L., Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 635 e ss.; Gianniti L. Lupo N., Corso di diritto parlamentare, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 244 e ss.

scrutinio fosse segreto) si è introdotta un'importante modifica al metodo di votazione, in ragione della quale si è deciso di ricorrere nella maggior parte dei casi al voto palese, determinando una regressione del ricorso al voto segreto, i cui casi sono stati opportunamente specificati. Al voto segreto, pur obbligatorio per il voto finale sulle leggi, non è possibile ricorrere per i disegni di legge ritenuti rilevanti per l'esercizio della funzione di governo, nonché per le leggi in materia finanziaria e di bilancio e quelli collegati alle predette materie.<sup>392</sup>

La scelta di capovolgere le modalità di voto, privilegiando il ricorso al voto palese e determinando una drastica riduzione del ricorso a quello segreto, è stata fortemente voluta dall'ala socialista per limitare le occasioni di avvicinamento tra maggioranza e opposizione. Non solo, l'obiettivo è stato anche quello di limitare il fenomeno dei franchi tiratori, che di sovente hanno portato alle dimissioni del Governo, anche in occasione di questioni di rilievo politico del tutto trascurabile. La portata di tale riforma è stata epocale, dal momento che si è sostanzialmente operato un ribaltamento della tipologia di voto usata più frequentemente e che ha assunto ragion d'essere in considerazione del sistema politico contingente, particolarmente frammentato. Le deliberazioni sarebbero d'ora in poi avvenute a scrutinio palese, fatta eccezione per alcuni e limitati casi (voto su persone, voto su diritti o voto su materie istituzionali). La volontà sottesa a questa modifica, fatta propria sia dalla maggioranza

---

<sup>392</sup> Sulla portata della riforma regolamentare del 1988 si cfr. Traversa S., *Il parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milano, Giuffrè editore, 1989, pp. 473 e ss. e id. *Le modificazioni al Regolamento della Camera dei deputati con particolare riferimento al nuovo regime del voto segreto anche in rapporto alla questione di fiducia*, in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Seminario di studi e ricerche parlamentari*, n.1, 1989-1990, pp. 151 e ss.; Moschella, G., *La riforma del voto segreto*, Torino, Giappichelli, 1992; Curreri S., *Il voto segreto nei rapporti tra maggioranza e opposizione*, in Labriola S. (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998) Quaderni della Rassegna parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 129-160 e id. *Il voto segreto: questioni applicative e prospettive di riforma*, *Rassegna parlamentare*, n.1, 2000, pp. 141-204; Fusaro C., Curreri S., *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, in Lippolis V. (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene, 2008, pp. 243-285; 7; Nocilla D., *La riforma del Regolamento del Senato nel 1988*, in Gianfrancesco E., Lupo N., (a cura di), *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana. Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale "Antoine Barnave"*, n. 15, Edizioni Università di Macerata 2008, pp. 173-190; Traversa S., *La "governabilità craxiana": Riforma dei regolamenti parlamentari e abolizione del voto segreto*, in *Rassegna*, n.1, 2009, pp. 49-68 e id. *L'abolizione del voto segreto e la riforma dei regolamenti parlamentari*, in Acquaviva G., Covatta L., *La "grande riforma" di Craxi*, Venezia, Marsilio Editori, 2010, Pp. 79-90. *Sulle radici teoriche dello scrutinio segreto* Lanchester F., *Saggi in tema di votazioni e di riforme istituzionali nel diritto pubblico*, Roma, 1984 e id. *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, Roma, Bulzoni editore, 1987, pp. 23 e ss. *Il voto segreto risale al periodo statutario, poiché disciplinato sia dallo Statuto albertino (ex artt. 63), sia dai Regolamenti delle due Assemblee. L'ipotesi di una sua riproposizione nel testo della Costituzione è stata respinta in occasione della seduta antimeridiana del 15 ottobre 1947. Sul ricorso al cd. squittinio segreto, visto come modalità più utile per garantire i rappresentanti rispetto a eventuali pressioni esterne*, si v. Galeotti U., *Il Regolamento della Camera dei deputati*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1902; Longi V., Stramacci M., et. Al (a cura di), *Il regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori: 1848-1968*, 2. ed., Milano, Giuffrè, 1968.

governativa (Dc, Psi, Psdi e Pri), ha sollevato numerosi rilievi circa l'opportunità che la questione ritenuta talmente importante quasi da entrare a far parte del programma di governo.<sup>393</sup>

Una volta approvata, la riforma ha comportato che la previsione circa l'obbligo che il voto finale sui provvedimenti venisse espunta, nonché la prevalenza dello scrutinio palese rispetto a quello segreto.

Nonostante le aspre critiche avanzate dai sostenitori del voto segreto circa la riforma, la cui rilevanza è da rinvenirsi nell'indipendenza dell'Istituzione e dei suoi membri rispetto ai partiti politici e al Corpo elettorale, la stessa ha assunto vigore in ragione di quanto sancito dall'art. 67 della Costituzione, posto a tutela al divieto di prevedere un *recall* da attivarsi nei confronti del rappresentante e al fine di assicurare il massimo grado di libertà nei voti dati.

I rilievi circa l'opportunità di favorire il ricorso al voto palese sollevati dall'ostruzionismo più accentuato, ma anche in sede dottrinarica, stimolano una riflessione: il vantaggio complessivo di prediligere la modalità di espressione del voto assume rilevanza in un'ottica di non poco conto rispetto al concetto di rappresentanza politica. Si sono apportate modifiche al rapporto tra i soggetti coinvolti, più o meno direttamente, perché tale sovvertimento riflette un nuovo modo di concepire e attuare la dinamica dei rapporti tra rappresentanti e Corpo elettorale, ma anche quello tra Parlamento ed Esecutivo. Si è sostanzialmente dato avvio a una complessa opera di rafforzamento del sodalizio tra la maggioranza parlamentare e il Governo, nonché al rapporto tra gruppo parlamentare e il partito di cui è espressione, generando un'incidenza di epocale rilievo sulla più generale connessione tra Regolamenti parlamentari e sistema istituzionale.

Le modifiche sin ora analizzate, intercorse negli anni Ottanta, hanno però tralasciato di regolamentare la prassi invalsa di ricorrere al binomio questione di fiducia e maxi-emendamento. Il fenomeno degenerato e degenerativo, anticipato in questi anni – ma successivamente esasperato –, deriva dall'uso scorretto, pur alle volte ritenuto necessario, di strumenti legislativi e procedure parlamentari, che consentono al Governo di mobilitare la

---

<sup>393</sup> Sull'esempio del predecessore Spadolini, che nel 1982 ha presentato il cd. Decalogo, nelle cui aspirazioni riformistiche erano ricompresi altresì i Regolamenti, anche il Presidente del Consiglio De Mita aveva richiamato la questione del voto segreto. L'occasione è stata quella delle dichiarazioni programmatiche rese dinnanzi alla Camera e al Senato nella primavera del 1988, pur nella consapevolezza che le novelle regolamentari fossero di esclusiva iniziativa parlamentare e rispetto alle quali il Governo avrebbe dovuto rimanere estraneo. Cfr. Mattarella S., op.ult.cit, p. 65. La riforma dell'art. 49 RC, nonostante l'ostruzionismo e le aspre critiche anche all'interno della maggioranza democristiana, ha comunque trovato approvazione, previa *questione di fiducia extraparlamentare* il 3 ottobre 1988 con una maggioranza del tutto riscata, pari a 323 voti a favore. Cfr. Lippolis V., Partiti, maggioranza e opposizione, Napoli, Jovene, 2008, cit. p. 130-131. Si v. altresì Caretti P., Le svolte della politica italiana, op. cit., p. 599-600; Traversa S., Regolamenti parlamentari e forma di governo. Gli anni Ottanta, in Lanchester F., op. ult. cit., pp. 69 e ss. Si v. anche Manzella A., Il parlamento, Elia L., A proposito di ridimensionamento del voto segreto, in Scritti in onore di Egidio Tosato, 1984, vol. III

maggioranza a ricompattarsi per l'approvazione di provvedimenti di rilievo. La pratica di ricorrere al voto di fiducia, che col tempo ha finito per svuotare di significato la *ratio* sottesa all'istituto, è stata col tempo applicata ai maxi-emendamenti, il cui contenuto in molteplici occasioni è stato eccessivamente eterogeneo. In questo modo si è legittimato l'abuso di pratiche assai rischiose, in particolar modo in occasione dell'approvazione delle leggi finanziarie (cfr. *supra*). Difatti, qualora la maggioranza parlamentare decidesse di non rispondere al ricatto messo in atto dal Governo nei modi da questo auspicati, non solo si può determinare una crisi governativa, ma altresì giungere alla fine anticipata della Legislatura, soprattutto in quei sistemi caratterizzati dall'assetto bipolare. L'opera di codificazione della consuetudine costituzionale, anticipata dalla Camera del 1971, è stata recepita al Senato nel 1988. Proprio al Senato, nonostante le interpretazioni offerte tanto dal Presidente di Assemblea quanto dalla Giunta per il Regolamento<sup>394</sup>, e dubbi sulla compatibilità costituzionale teorizzata in sede dottrina, il problema circa il voto di fiducia sui maxi-emendamenti sulla legge finanziaria del 1988<sup>395</sup>, sarebbe poi esploso negli anni Novanta.<sup>396</sup>

---

<sup>394</sup> “1. La facoltà del Governo di porre la questione di fiducia sugli oggetti sottoposti al voto dell'Assemblea discende dai principi sui quali si fonda il rapporto Parlamento-Governo nel nostro ordinamento costituzionale. Ciò è confermato da una prassi che conta numerosi precedenti consolidati. 2. Quando la questione di fiducia è posta sull'approvazione di un articolo o dell'articolo unico di un disegno di legge di conversione di decreto-legge nel momento in cui deve avere inizio l'esame degli articoli – così come sull'approvazione di qualsiasi altro oggetto di voto – ne deriva la priorità della votazione dell'oggetto sul quale la fiducia è stata posta, con la conseguenziale automatica esclusione di qualsiasi emendamento, stralcio, divisione o aggiunta. 3. La questione di fiducia non instaura un dibattito a sé stante, ma diventa la cornice della discussione sull'oggetto di voto in ordine al quale è stata posta. La rilevanza costituzionale di tale discussione assume carattere preminente, avendo il Governo condizionato in modo espresso all'approvazione di un testo la propria sopravvivenza, sicché la discussione stessa deve essere aperta a tutti i Senatori, non potendosi applicare al caso di specie l'articolo 99, secondo comma, del Regolamento, che si riferisce a pure e semplici questioni incidentali. 4. Alla discussione sul testo in ordine al quale il Governo abbia posto la questione di fiducia si applicano, secondo la prassi costante e non contestata, le norme generali relative alla disciplina della discussione, nonché quelle che regolano l'organizzazione dei lavori”. Parere della Giunta per il Regolamento del 19 marzo 1984.

<sup>395</sup> Si v. in particolare il contributo di Pisaneschi A., *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società* n. 2, 1988, pp. 203-258, poi ripreso da Ainis M., *La legge oscura: come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 1997 e Rescigno G.U., *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998, che teorizzano la manifestazione di una vera e propria frode nei riguardi della Costituzione, perpetrata dall'invalsa prassi di ricorrere a tali procedure, determinando una violazione palese di quanto disposto dall'art. 72 Cost. Ancora lontani i tempi di ricorrere alla questione di fiducia e al maxi-emendamento nei decenni successivi, non più confinati alla materia finanziaria, ma estesi anche a quella elettorale, su cui *infra* cap. 4.5.

<sup>396</sup> Il tema è particolarmente dibattuto in sede dottrina. Sebbene l'istituto della questione di fiducia non sia previsto dalla Costituzione, pur ereditato dall'esperienza statutaria, si è andato affermando dapprima in via prassi e poi codificato nei Regolamenti (la Camera nel 1971, il Senato nel 1988), nonostante le aspre critiche rivolte alla procedura che violerebbe il terzo comma dell'art. 94 Cost. Cfr. Olivetti M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996; Lupo N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, op. ult. cit.; De Cesare G., *La questione di fiducia*, in Labriola S. (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 207-246; Griglio E., *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2005, pp. 807-828; Piccirilli G., *I paradossi della*

---

questione di fiducia ai tempi del maggioritario, in Quaderni costituzionali, n.4, 2008, pp. 789-812; Caretti P., Maxi-emendamenti e questione di fiducia : una grave prassi distorsiva di difficile contrasto in Lupo N. (a cura di), Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo : atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009, Padova, Cedam, 2010, pp. 13-18; Su questo aspetto e sulla prassi del differimento della crisi di Governo in due tempi, si v. Ciaurro L., Le procedure fiduciarie sotto esame nell'era incerta del post-referendum e Di Porto V., La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione, in Lippolis V. Lupo N., (a cura di), Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016, Napoli, Jovene, 2017, rispettivamente pp. e 179-187 e 103-115.

## CAPITOLO IV

### 1997-2017: LE RIFORME REGOLAMENTARI. DAL BIPARTITISMO IMPERFETTO ALL'IMPERFETTO BIPERSONALISMO

#### 4.1. Le riforme regolamentari del 1997: il tentativo di radicamento della democrazia decidente

Avendo ripercorso nelle precedenti pagine, pur in una maniera che non aspiri a essere sufficientemente esaustiva, la progressiva crisi del sistema politico, l'obiettivo di questo capitolo è quello di cercare di analizzare la lunga fase di transizione su cui lo stesso sistema si è avvitato, nonché i tentativi del suo superamento.

Si è visto come i primi colpi inferti possano essere fatti risalire al terremoto del 1976 – a sua volta riconducibile alla crisi del 1968-1969 nel corso della quale i partiti hanno cercato una convergenza –, generatore delle prime faglie che, con il successivo e devastante terremoto referendario ed elettorale del 1993, si sono inasprite tal punto da portare alla crisi di sistema. Corollario di ciò è l'estinzione della maggior parte delle forze politiche che non solo lo avevano per lungo tempo animato il proscenio politico, ma che avevano direttamente contribuito alla realizzazione del patto costituente<sup>397</sup>. Principale destinatario delle aspre critiche è il sistema dei partiti, pervasivo ed inefficiente, ma che nonostante questo era riuscito ad estendere le proprie radici fino a pervadere ogni aspetto istituzionale e non.<sup>398</sup>

Nell'alveo di questo contesto, le forze politiche superstiti hanno avviato un dibattito sui Regolamenti parlamentari e la loro palese discrasia rispetto al mutato assetto politico – derivante da una legge elettorale prevalentemente maggioritaria, prediletta rispetto alla precedente di impianto proporzionalistico –, curvato verso l'affermazione del bipolarismo. Tale dibattito si è inaugurato già nel 1994, ma la fine anticipata della Legislatura, ha comportato una sua interruzione. Il dialogo è stato però subito ripreso nel 1996, all'alba della XIII Legislatura, ma solo alla Camera si è deciso di dare concretamente avvio a un ordinario procedimento di revisione regolamentare; mentre al Senato, benché talune modifiche siano state

---

<sup>397</sup> Secondo alcuni Autori, cinque sarebbero i fenomeni *destrutturanti* che, tra il 1988 e il 1991, hanno ingenerato delle crepe talmente profonde sul regime politico-istituzionale, da scatenare il primo terremoto devastante. La prima è ascrivibile alla crisi del socialismo reale, che determina la seconda, ossia la crisi del partito tradizionale; la terza è l'eccessiva ipertrofia del deficit di bilancio non più in grado di sostenere i costi del consenso politico; la quarta è la genesi di nuovi partiti, riconducibili alla tipologia autonomista, la quinta frutto del combinato dell'accrescimento della sede europea e del dilagante fenomeno corruttivo. Cfr. Lanchester F., *Regolamenti parlamentari e forma di governo. Gli anni novanta*, in id. *Regolamenti parlamentari e forma di governo. Gli ultimi quarant'anni*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 83.

<sup>398</sup> Il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi di stampo proporzionale era stato individuato come principale causa del dilagare del fenomeno della partitocrazia. Si v. *supra* nota 74.

temporaneamente giustificate in atti di diversa natura (decisioni della Conferenza dei Capigruppo, ovvero Circolari presidenziali)<sup>399</sup>, è necessario attendere il 1999.

L'opera di manutenzione regolamentare intrapresa alla Camera dei deputati, preferita a un'opera di più vasta ristrutturazione perché assente il necessario consenso politico alla base, ha trovato attuazione in un contesto di intensa attività parlamentare, poiché contestuali sono stati i lavori della Commissione bicamerale D'Alema, istituita con la legge costituzionale n. 1/1997 il 2 febbraio,<sup>400</sup> che ha avuto il compito di elaborare un progetto di riforma costituzionale orientato a modificare profondamente il bicameralismo perfettamente

---

<sup>399</sup> Partendo dal ruolo maggiormente attivo del Presidente di Assemblea nel rappresentare una cinghia di trasmissione tra maggioranza e Governo, inaugurato a partire da questo periodo, i riferimenti sono naturalmente alla decisione della Conferenza dei Capigruppo del 30 novembre 2006, presa a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 2006, relativa al problema derivante dalla reiterazione dei decreti legge non convertiti (si v. *infra*) e alla Circolare del Presidente del Senato relativa all'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997. Se con la prima si è introdotto il meccanismo della ghigliottina, da attivarsi alla scadenza del trentesimo giorno dal deferimento del disegno di legge di conversione; con la seconda sono state recepite tanto la circolare dei Presidenti delle due Camere del 19 febbraio 1986, quanto le raccomandazioni dell'Ocse sulla qualità e sulla quantità delle leggi e introdotte indicazioni procedurali perché l'istruttoria legislativa potesse essere svolta sulla base di criteri che consentissero alle Commissioni di elaborare testi legislativi ispirati a canoni di chiarezza ed efficienza. Si v. *infra* nota 406.

<sup>400</sup> La Commissione D'Alema, composta da 35 deputati e 35 senatori, ha avuto un mandato molto ampio, in totale deroga a quanto sancito dall'art. 138 Cost. Taluni Autori hanno rilevato che il *modus operandi* prescelto abbia rappresentato una vera e propria rottura costituzionale. Si v. Lanchester F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 182. Nell'elaborare la proposta, la Commissione si è dichiarata sostanzialmente favorevole a una forma di governo semi-presidenziale e intenzionata a rafforzare il carattere regionale dell'ordinamento attraverso una modifica della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, e ad apportare modifiche alla composizione delle Camere attraverso una cospicua riduzione del numero dei parlamentari. La *ratio* di tali scelte – nello specifico il favore al semipresidenzialismo – è principalmente ascrivibile al cambio degli equilibri che si sono verificati all'interno della Commissione, in seguito alla decisione degli esponenti della Lega Nord di partecipare ai lavori. Parte della dottrina ha però manifestato il proprio dissenso, sia in relazione al metodo, sia in relazione alla portata della riforma stessa. Per quanto riguarda, invece, il procedimento legislativo di tipo bicamerale, il Senato avrebbe partecipato solo nelle materie tassativamente elencate, tra cui quelle riguardanti: gli apparati di vertice dell'ordinamento costituzionale, gli organi giurisdizionali e le autorità di vigilanza e garanzia, le leggi elettorali, i diritti fondamentali civili e politici, le libertà inviolabili della persona cui si collega la legislazione penale (amnistia e indulto). Cfr. Cuocolo F., *Bicamerale atto primo: il progetto di revisione costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1997; Esposito M., *Annotazioni sui lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n.3, 1998, pp. 195-234; Decaro, C., *La riforma del bicameralismo in Italia*, in *Il bicameralismo in discussione: Regno unito, Francia, Italia. Profili comparati*, op. ult. cit.; Fusaro C., *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. Trim. di Dir. Pub.*, Fasc. 2, 2015, pp. 431-543; e Lippolis V., *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale*. Dall'articolo di Bettino Craxi su l'Avanti del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di Matteo Renzi del 24 febbraio 2014, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2014, pp. 103-132. Si veda altresì Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, *Revisione della seconda parte della Costituzione: progetto di legge costituzionale presentato il 30 giugno 1997*, Roma, Camera dei deputati e Senato della Repubblica, 1997. Il testo è rinvenibile anche in Cariola A. (a cura di), *I percorsi delle riforme. Le proposte di revisione costituzionale da Bozzi a D'Alema*, Catania, Libreria Editrice Torre, 1997.



paritario.<sup>401</sup> Come i precedenti, il progetto della Bicamerale non è giunto a compimento, in quanto il divario di vedute fra maggioranza e opposizione è accresciuto a tal punto da causare l'interruzione dell'iter del processo di riforma nel giugno del 1998 e, pertanto, il Regolamento parlamentare della Camera è divenuta l'unica sede ove attivare la doverosa opera di aggiornamento delle regole sottese al diverso rapporto tra Governo, maggioranza e opposizione, rispetto alle mutate contingenze, nonché l'unica speranza per la ristrutturazione del sistema partitico.<sup>402</sup>

Nel frattempo, il dialogo tra le forze politiche all'interno delle aule parlamentari ha cambiato la sua principale veste, assumendo sempre più quello di scontro, di contrapposizione tra i soggetti afferenti alle forze di maggioranza e quelle invece ascrivibili all'opposizione. A tal ragione, è divenuta improcrastinabile la revisione, ispirata alla razionalizzazione delle procedure parlamentari, al rafforzamento del Governo in Parlamento e, stante quest'ultimo aspetto, anche a un maggiore riconoscimento del ruolo e dei diritti delle minoranze (di cui la più consistente comincia a essere qualificata come "opposizione"), anche nel tentativo di assicurare una maggiore reciproca legittimazione. L'obiettivo di fondo è stato comunque ispirato a registrare la curvatura maggioritaria della forma di governo, che a sua volta avrebbe dovuto porre le proprie fondamenta su un sistema politico sostanzialmente di tipo bipolare. Tra l'altro l'accelerazione all'impulso riformista ha trovato forza ed urgenza a seguito della sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale sulla non reiterabilità dei decreti che fino a quel momento aveva rappresentato una forma di corsia preferenziale forte, il cui venir meno ha imposto una riflessione sulla via regolamentare da intraprendere.

In ragione di quanto esposto, tale opera di modificazione regolamentare ha assunto due direttrici principali: se da un lato si è cercato di dar vita al (l'unico)<sup>403</sup> processo di adeguamento rispetto all'ottica bipolare inaugurata dalla nuova normativa in materia elettorale, superando la preesistente trazione consociativa cui alcune disposizioni e istituti erano ispirati; al tempo stesso

---

<sup>401</sup> Nella fattispecie, il Senato avrebbe svolto un ruolo di garanzia ("Camera delle garanzie di interessi e valori permanenti"), di nomina e vigilanza, mentre la Camera – unica titolare del rapporto fiduciario – avrebbe assunto un ruolo essenzialmente politico. È stato altresì proposto di modificare la funzione legislativa sia formale sia sostanziale. La Camera sarebbe stata titolare delle competenze legislative più importanti – tra cui la legislazione per l'attuazione del programma di governo – e il procedimento di approvazione delle leggi sarebbe stato modificato, attraverso la previsione di tre tipologie di leggi principali: leggi bicamerali paritarie, leggi bicamerali non paritarie e le leggi monocamerali.

<sup>402</sup> Lanchester F., Introduzione. La riforma del Regolamento della Camera dei deputati, in Panunzio S.P. (a cura di), *I Costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 241 e ss.

<sup>403</sup> Su tali posizioni Mezzanotte C., *I rapporti tra Parlamento e altre istituzioni. Relazione generale*, in AA.VV., *Il Parlamento: atti del XV convegno annuale*, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 2001, cit. p. 289.

si è attuato un processo di razionalizzazione sia di ordine organizzativo, sia di ordine decisionale.

L'intento dichiarato della riforma, fortemente voluta dall'allora Presidente Violante (esponente dell'azionista di maggioranza PDS nella coalizione), è stato quello di curvare il sistema parlamentare verso "la democrazia decidente", da realizzarsi avendo a disposizione "tempi certi per la maggior parte delle deliberazioni" e dunque introducendo meccanismi procedurali che consentissero l'attuazione dell'indirizzo politico. Quest'opera riformatrice ha previsto perciò una disciplina maggiormente coerente della programmazione lavori e del contingentamento dei tempi, pur nel rispetto e nel riconoscimento dei "significativi diritti alle opposizioni" e "dei doveri del Governo nei confronti delle richieste di informazioni e di dati, formulata anche da minoranze".<sup>404</sup> Proprio la programmazione dei lavori parlamentari ha rappresentato uno dei punti nevralgici, giacché più esposta al contesto politico di ogni Legislatura che sopraggiunge, soprattutto dalla dinamica dei rapporti tra le forze politiche di maggioranza e quelle di opposizione.

La revisione,<sup>405</sup> che ha investito ben 30 articoli del Regolamento,<sup>406</sup> è stata avviata in diversi momenti successivi, pur tra loro particolarmente ravvicinati. La novità più importante della prima fase di innovazione regolamentare, che risale al 1 agosto 1996, è rappresentata dalla nuova configurazione della Commissione speciale per le politiche comunitarie. La portata della modifica non ha interessato l'organo solamente a livello nominale, giacché lo stesso è stato trasformato nella XIV Commissione permanente "politiche dell'Unione europea", ma altresì le sue funzioni, che sono state opportunamente rafforzate sia per quanto riguarda la fase

---

<sup>404</sup> Violante L., Premessa a modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997, Roma, Camera dei deputati, 1998, p. XI. Proprio su questo aspetto, già si erano apportate modifiche con le riforme del 1981 e 1990, ma che hanno rappresentato dei semplici aggiustamenti e innesti rispetto al modello codecisionista risalente al 1971, su cui *supra*. Si v. Lasorella G., La programmazione dei lavori alla Camera e i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci e ombre, in Lippolis V. (a cura di), Il parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Napoli, Jovene, 2008, pp. 56-96. Per un excursus sulla fase antecedente, Capotosti P.A., Modello parlamentare e programmazione lavori, in Quaderni costituzionali, 1982, pp. 206 e ss. e Labriola S., La Camera dei deputati e il suo regolamento (spunti critici sulla riforma del 1981), in Riv. Trim. dir. pubbl., n.2, 1982, pp. 379 e ss.

<sup>405</sup> In realtà è doveroso precisare che l'impianto originario dei Regolamenti parlamentari è quello risalente al 1971. Come visto nel precedente capitolo, nel corso degli anni sono state apportate modifiche puntuali sia negli anni Ottanta, sia agli inizi degli anni Novanta. Nel 1993, a seguito delle modifiche apportate all'art. 68 Cost. e dunque sul regime di insindacabilità, sono state approvate le necessarie modifiche all'art. 18 del Regolamento.

<sup>406</sup> Se nella Gazzetta ufficiale dell'11 novembre 1997 sono state pubblicate le novelle agli artt. 13, 14, 15, 24, 83, 85, 116, 118-bis, 119, 125, 135-bis e i nuovi artt. 15-bis, 48-bis, 135-ter, 138-bis e 139-bis; nella Gazzetta del 12 novembre si è data notizia dell'avvenuta modifica agli artt. 23, 24, 25, 40, 44, 65, 69, 79, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 94, 96-bis, 107 e 154, dell'abrogazione degli artt. 25-bis e 84, nonché dell'introduzione degli artt. 16-bis, 85-bis e 153-bis. Il primo scaglione di modifiche è entrato in vigore nei quindici giorni successivi alla pubblicazione, mentre il secondo è entrato in vigore il primo gennaio 1998.

ascendente sia per quanto riguarda la fase discendente della partecipazione ai procedimenti (allora) comunitari. In quest'ottica, il nuovo organo è stato configurato come una Commissione filtro, i cui compiti sarebbero stati tre, ossia sovrintendere la compatibilità della produzione normativa (disegni e progetti di legge, emendamenti e schemi di atti normativi del Governo) rispetto alla legislazione, contribuire alla formazione del diritto comunitario, nonché coordinare l'attività parlamentare rispetto a quella delle Istituzioni sovranazionali deputate all'esercizio della funzione legislativa.<sup>407</sup>

La seconda e più cospicua opera di revisione del Regolamento della Camera si è compiuta tra il 24 settembre e il 4 novembre 1997, poi ulteriormente operata tra l'inverno del 1998 e l'estate del 1999. Nonostante gli intenti e la condivisione raggiunta in sede di approvazione, in taluni punti ha col tempo mostrato diverse difficoltà se non addirittura *fallimenti*<sup>408</sup>, oltre ovviamente a essere risultata deficitaria di organicità e aver tralasciato alcuni elementi degni di altrettanta considerazione (come ad es. costituzione dei gruppi parlamentari per le minoranze linguistiche<sup>409</sup> la disciplina della questione di fiducia, i decreti omnibus, etc.).

In entrambi i casi, si è tratto di modifiche finalizzate a valorizzare il principio della governabilità e al tempo stesso l'identificazione dei soggetti politici riconducibili alla maggioranza e all'opposizione, in ragione di un rafforzamento dei rispettivi ruoli, prerogative e poteri spettanti ai due schieramenti politici. In questo senso si è operata la riforma del rapporto tra maggioranza e opposizione, anche attraverso la predisposizione di una sorta di statuto dell'opposizione<sup>410</sup>, il

---

<sup>407</sup> A tal proposito si v. De Caro C., Appunti su alcune forme di coordinamento parlamentare a proposito del ripensare lo Stato, in Labriola S. (a cura di), Ripensare lo Stato, Atti del Convegno di Napoli del 22-23 marzo 2002, Milano, Giuffré, Roma, ISLE, 2003.

<sup>408</sup> Il giudizio offerto a distanza di tempo è stato negativo, in particolar modo per quanto riguarda alcuni istituti, *in primis* le norme relative alla disciplina del *Premier question time*. Difatti, col tempo, taluni soggetti che hanno rivestito il ruolo di Presidente del Consiglio dei Ministri si sono ben guardati dal partecipare alle sedute appositamente dedicate, di cui il caso più celebre è stato quello di Silvio Berlusconi, che le ha disertate tutte e che, a opinione di chi scrive, è sintomatico della considerazione che lo stesso ha rivolto al più generale ruolo Parlamento e alla presenza del Governo in Parlamento. Cfr. Gianniti L., Lupo N., Corso di diritto parlamentare, op. ult. cit., cit. p. 35, Rivosecchi G., Quali rimedi all'inattuazione del "Premier question time"? A proposito della giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione, in Quaderni costituzionali, n.4, 2004, pp. 811-837

<sup>409</sup> In realtà era stata predisposta la modifica all'art. 14 comma 2 RC, che avrebbe consentito la creazione di gruppi parlamentari per i deputati rappresentanti le minoranze linguistiche riconosciute. La modifica non ha però superato il quorum necessario ex art. 64 Cost. Per i contenuti è possibile consultare direttamente la proposta A.C. XIII Legislatura, doc. II, n. 8 del 25 luglio 1996.

<sup>410</sup> Nel tentativo di porre le basi per la configurazione del cd. "statuto dell'opposizione" nel Regolamento della Camera ha ovviamente influito quanto già anticipato dal Regolamento del Senato nel 1988. Con alcune disposizioni, l'altro ramo del Parlamento aveva introdotto specifici meccanismi di cui si sarebbe potuta avvalere l'opposizione, tramite il raggiungimento di quorum qualificati, anche se limitati all'esercizio della funzione conoscitiva. Floridia G. G., Sicardi S., Le relazioni Governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991), in Quaderni costituzionali, n. 2, 1991, pp. 225-289, Marra D., La riforma del regolamento della Camera dei deputati (dal 1981 a oggi), Associazione per gli

cui tentativo di introduzione è stato tutto fuorché una modifica epocale. Di contro, anche se si è deciso di conferire maggiori spazi alla maggioranza parlamentare, altrettanto non è avvenuto per il Governo, che è rimasto fermo nel suo ruolo – anche se maggiormente dotato di visibilità – di convitato di pietra nella direzione dell’attività interna al Parlamento. La ragione è principalmente ascrivibile al contesto politico in cui tali riforme hanno trovato genesi, quando ancora il sistema non si era conformato alla tanto agognata logica bipolare. È naturale che l’impianto regolamentare originario, nonostante l’introduzione di spazi e diritti di cui beneficiano le opposizioni, non abbia trovato adeguata spinta propulsiva, del tutto insufficiente se il sistema politico è ancora acerbo rispetto alle aspirazioni bipolariste.

Nondimeno, anche se sono state poste le basi per l’introduzione del cd. statuto dell’opposizione e per una distinzione più netta tra ‘maggioranza’ e ‘opposizioni’, la questione relativa ai Gruppi parlamentari e alle componenti politiche nel gruppo misto<sup>411</sup>, nonostante la loro essenzialità<sup>412</sup>, è rimasta il nodo irrisolto della riforma. Sebbene l’attenzione sia stata principalmente rivolta al gruppo misto, attraverso il riconoscimento dell’esistenza delle componenti politiche presenti al suo interno – anche considerando il processo di notevole accrescimento in termini di

---

studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n.1, 1991, pp. 139 e ss., De Cesare C., Le riforme dei regolamenti della Camera nel ventennio 1971-1990 e l’evoluzione del regime parlamentare italiano, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 2, 1991, pp. 79-93.

Come evidenziato comunque da alcuni Autori, la mancanza di una chiara definizione e un netto inquadramento dell’opposizione ha influito in maniera decisiva. Si cfr. Fusaro C., Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari, in Labriola S., (a cura di), Il Parlamento repubblicano (1948-1998). Quaderno della Rassegna parlamentare, Milano, Giuffré, 1991, pp. 161-205.

<sup>411</sup> A.C. XIII Legislatura, doc. II, n. 20 dell’11 marzo 1997. Sul fenomeno di improvvisa espansione del Gruppo misto, cfr. De Caro M., I gruppi parlamentari nella XII Legislatura, in Rassegna parlamentare, n.2, 1996, pp. 353 e ss.

<sup>412</sup> Sono ben note le diverse definizioni di gruppi parlamentari, di cui la più importante è quella per cui gli stessi non sono altro che gli strumenti grazie ai quali i partiti politici, le forze politiche e i movimenti politici possono operare all’interno delle Istituzioni costituzionali, in particolar modo per quanto attiene alle Assemblee parlamentari. Celebre è la definizione di Martines per cui i gruppi parlamentari non sono altro che la *proiezione* dei partiti all’interno delle Camere. Ovviamente la predetta non è l’unica, ma nel corso degli anni sono state offerte altre interpretazioni, tali per cui i gruppi parlamentari sono soggetti privati che esercitano funzioni pubbliche, organi di partito, organi delle Camere, organi sia di partito che delle Camere, associazioni aventi natura privatistica, associazioni aventi natura pubblicistica che svolgono attività di interesse nelle Assemblee, cerniere tra Assemblee parlamentari e partiti. Tutte le definizioni sono tutte richiamate in un saggio di Ciaurro L., I gruppi nella programmazione dei lavori e nel procedimento legislativo, in Rossi E. (a cura di), Studi pisani sul Parlamento, Pisa, Edizioni Plus Pisa University Press, 2007, pp. 303 e ss. Si v. anche la definizione offerta da Bin R., La disciplina dei gruppi parlamentari, AA.VV., Il Parlamento: atti del XV convegno annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 2001, pp. 87-108, per cui “la disciplina dei gruppi parlamentari è l’ingranaggio che congiunge ciò che attualmente sta (quasi interamente) fuori dal diritto costituzionale, cioè i partiti politici, con ciò che sta interamente dentro a esso, cioè il ruolo e le prerogative del parlamentare, da un lato, e l’organizzazione e il funzionamento delle Camere, dall’altro”. Si v. anche Casamassima V., L’evoluzione delle relazioni tra maggioranza e opposizioni parlamentari nella storia della Repubblica italiana, in Rossi E., Studi pisani sul Parlamento, Pisa, Edizioni Plus Pisa University press, 2007, pp. 15-79.

composizione che lo ha interessato –, e l’attribuzione di strutture e risorse, in merito alla più generale questione dei gruppi parlamentari si sarebbe potuto fare di più, conformando la loro disciplina al mutato contesto, a seguito dell’introduzione delle leggi elettorali nn. 276 e 277 del 1993 (immobilismo perpetrato anche nel 2005). Difatti, pur apprezzando il riconoscimento delle singole componenti politiche all’interno del Gruppo misto (art. 15, comma 3 RC), con riguardo alla costituzione di organi direttivi (art. 15-*bis*, comma 2) e attribuendo spazi nel dibattito (artt. 85, commi 5-7, 116 comma 3, 118-*bis* comma 4, 119 comma 7, 125 comma 2 RC), il Legislatore regolamentare non ha affrontato in maniera consona la necessaria opera di adeguamento del testo rispetto alla legge elettorale così come modificata, ma ha semplicemente registrato il contesto di parcellizzazione delle forze politiche. Le modifiche apportate, infatti, non hanno consentito il superamento di quella visione eccessivamente gruppo-centrica che ha caratterizzato per lungo tempo i Regolamenti parlamentari, limitandosi a un mero adattamento di istituti e procedimenti alla nuova logica prevalentemente bipolare.<sup>413</sup> Tanto che, nonostante l’entrata in vigore delle modifiche, da un’analisi effettuata è emerso come si sia verificata una sorta di dimenticanza (voluta o no) che ha riguardato nello specifico l’art. 14 comma 2 RC<sup>414</sup>.

---

<sup>413</sup> Bin R., I gruppi parlamentari, in AA.VV., Il Parlamento, Associazione italiana costituzionalisti, Annuario 2000, Padova, Cedam, 2001, p. 98 e ss., Castaldi F., Cozzoli V., I gruppi parlamentari alla Camera dei Deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare, in Lippolis V., Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Napoli, Jovene, 2008, pp. 339-367. Gli Autori ricordano che la Giunta per il Regolamento, nella riunione del 28 gennaio 1997, relativa alle questioni di applicabilità dei commi 1 e 2 dell’articolo 14 RC, nel corso della quale sono stati richiamati progetti di modifica presentati dalla Giunta (doc. II, n. 8) nonché da alcuni onorevoli (Tassone doc. II, n. 12 e Armaroli doc. II, n. 18), “si è manifestato un prevalente orientamento a considerare il numero minimo di venti deputati come requisito indefettibile per la permanenza di un gruppo già costituito, al venir meno del quale dovrebbe quindi esserne dichiarato lo scioglimento. È emersa altresì l’esigenza di considerare quali prerogative, poteri o facoltà possano attribuirsi alle componenti politiche del gruppo misto”. Resoconto seduta martedì 28 gennaio 1997 Giunta per il regolamento, p. 6.

È evidente che il mancato adeguamento delle disposizioni regolamentari rispetto alle novità derivanti dalla nuova legislazione elettorale in senso stretto abbiano riverberato taluni effetti degni di adeguata considerazione. Inizialmente, tra la XII e la XIII Legislatura la Giunta per il Regolamento della Camera aveva espresso il proprio dissenso rispetto alla costituzione dei gruppi in deroga, giacché oramai inapplicabili i criteri previsti nelle disposizioni regolamentari. Tale orientamento della Giunta era in via di adeguamento, quand’ecco che il Legislatore ha approvato una nuova legge elettorale. Per un commento si v. Rubechi M., Dai partiti ai gruppi, in Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura, Roma, Luiss University Press, 2009.

<sup>414</sup> La formulazione, poi modificata con estremo ritardo, disciplinava che “L’Ufficio di presidenza può autorizzare la costituzione di un gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti di lista validi”. È stato evidenziato da alcuni Autori come sarebbe stato necessario apportare una modifica adeguatrice, da realizzarsi attraverso una *diminuzione del numero minimo di deputati occorrente per la costituzione di un gruppo parlamentare autonomo*. Qualora si fosse optato per una modifica di tal portata, “alcune delle componenti politiche del Gruppo misto si sarebbero potute costituire in gruppo autonomo, in modo da usufruire di quei poteri procedurali e costitutivi correlati a tale status”. Cfr. Curreri S., I gruppi parlamentari nella XIII legislatura, in Rassegna parlamentare, 1999, cit. pp. 312-313.

La sua formulazione è rimasta immutata e palesemente legata alla precedente legge elettorale proporzionale per quanto riguarda la costituzione di gruppi in deroga, quando invece sarebbe stato necessario rivederla e armonizzarla rispetto al nuovo sistema elettorale maggioritario. Tra l'altro, l'Ufficio di presidenza si è visto costretto sia nella XII sia nella XIII Legislatura, a differenza di quanto accaduto nell'arco temporale compreso tra la IV e la XI, a impedire la costituzione di gruppi in deroga perché deficitari del necessario requisito numerico minimo.<sup>415</sup> Si comprende perciò come all'esito delle riforme intraprese tra il 1997 e il 1998, le novelle regolamentari abbiano sostanzialmente tralasciato la questione relativa alla disciplina dei gruppi parlamentari, senza incentivare un loro avvicinamento reciproco rispetto alla tendenza coalizionale né tantomeno dissuadere i singoli rappresentanti dall'intraprendere la strada della *mobilità parlamentare*<sup>416</sup>. Ha costituito un'eccezione il Gruppo misto, destinatario di una novella finalizzata a limitare la sua eccessiva *ipertrofia* fisionomica che ne avrebbe impedito nel breve periodo una ulteriore gestione equilibrata.<sup>417</sup> Di conseguenza, in base al comma 5 dell'art. 14, così come modificato, sarebbe stato possibile, da quel momento in poi, presentare richiesta formale al Presidente della Camera al fine di poter costituire le componenti politiche, che a livello di merito hanno incentivato la frammentazione. Tale richiesta avrebbe dovuto essere presentata da un numero minimo di deputati, pari a dieci ovvero da tre deputati rappresentanti un partito o un movimento politico che avesse partecipato alle consultazioni elettorali per l'elezione dei membri della Camera, o ancora tre deputati eletti in rappresentanza delle minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e riconosciute da un atto normativo primario.

---

<sup>415</sup> Il riferimento è ovviamente al diniego della Presidenza nei confronti di alcuni deputati addensatisi sotto il nome di "Patto Segni", "Partito socialista italiano" e "Alleanza democratica", la cui richiesta è stata respinta il 21-28 aprile 1994, nonché quella di "Rifondazione comunista" del 14 ottobre 1998. Solo nel 1999 si è riconosciuto il necessario superamento nel disposto dell'art. 14 comma 2 RC, la cui applicazione si è resa impossibile in ragione del mutato contesto elettorale e riconosciuto nel parere della Giunta per il Regolamento del 3 febbraio 1999. Si v. Cozzoli V., I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale: le riforme regolamentari della Camera dei Deputati nella XIII legislatura, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 64 e ss. e Castaldi F., Cozzoli V., I gruppi parlamentari alla Camera dei Deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare, op. ult. cit. Si cfr. il Resoconto della seduta del 27 aprile 1994 nel corso della quale il Presidente Pivetti, a fronte delle eterogenee posizioni emerse nel corso della discussione, ha ritenuto rendere all'Ufficio di Presidenza quanto emerso, senza che ne fossa la predisposizione di un parere formale. Si v. altresì la deliberazione dell'Ufficio di presidenza del 14 ottobre 1998.

<sup>416</sup> Sul tema si veda Curreri S., Rappresentanza politica e mobilità parlamentare, Zanon N., Biondi F. (a cura di), Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 189 e ss. e Casamassima V., L'evoluzione delle relazioni tra maggioranza e opposizioni parlamentari nella storia della Repubblica italiana, op. ult. cit. pp. 15-79.

<sup>417</sup> Lupo N., Le recenti modifiche al regolamento della Camera, op. ult. cit. p. 2. Nel corso della XIII Legislatura il Gruppo misto è passato da 26 deputati, iscritti nei primi mesi, a 92 membri, di cui ben 70 parte di componenti politiche. In ragione di questo accrescimento, il Gruppo misto è divenuto il terzo in ordine di grandezza.

Per quanto riguarda la riforma del procedimento legislativo, invece, sono state codificate le modifiche già introdotte con la decisione della Capigruppo, ma che hanno trovato la doverosa formalizzazione nell'art. 79 RC, a loro volta frutto di alcune proposte della Giunta per il Regolamento<sup>418</sup>.

La *vis* riformatrice è stata particolarmente forte, dal momento che oggetto di revisione sono state le norme disciplinanti la programmazione lavori, sia quelle che governano le procedure tanto in Commissione quanto in Assemblea. Portando avanti quanto già avviato con le Circolari del Presidente di Assemblea, nella cui formulazione circa i contenuti l'organo si era avvalso del contributo della Giunta per il Regolamento e praticamente speculare e contestuale a quella adottata nell'altro ramo del Parlamento, con le novelle *ivi* esaminate sono stati compiuti ulteriori passi in avanti. Innanzitutto sono state apportate modifiche all'art. 79 comma 4 RC, attraverso cui è stata maggiormente disciplinata la fase dell'esame in sede referente presso le Commissioni introducendo la fase di istruttoria. Non solo sono stati estesi taluni criteri per l'esame dei testi, ma altresì si è proceduto a dotare le commissioni permanenti di ulteriori poteri, con l'obiettivo di migliorare qualitativamente la legislazione sia predisponendo testi chiari ed efficaci, sia verificando l'impatto che questi testi hanno sull'ordinamento e sugli operatori del diritto.<sup>419</sup> A tal ragione, il quarto comma dell'art 79 ha sancito che nell'istruttoria non si dovesse più tener solamente conto della necessità o meno dell'intervento legislativo e della sua conformità rispetto alla Costituzione, ma altresì della corrispondenza di questo intervento rispetto alla normativa tanto sovranazionale quanto locale. Oltre a ciò, sarebbe stato necessario, da quel momento in poi, tener conto degli obiettivi finali cui risponde l'intervento, se i mezzi per conseguire tali obiettivi siano congrui, se i termini previsti per la sua attuazione siano sufficienti e se ci siano o meno oneri per l'Amministrazione. Molteplici autori hanno sottolineato come l'aver introdotto una valutazione sulla inequivocità e sulla chiarezza di significato delle disposizioni circa il rispetto dell'articolazione in articoli e commi abbia finalmente consacrato l'attività di *drafting* di cui il Parlamento, in sede di Commissione e in sede di Assemblea, è

---

<sup>418</sup> A.C. XIII Legislatura, doc. II, n. 26 del 22 luglio 1997.

<sup>419</sup> Per un commento alla modifica regolamentare Lupo N., Le recenti modifiche del regolamento della Camera: una riforma del procedimento legislativo "a Costituzione invariata", in *Gazzetta giuridica* Giuffrè, n.37, 1997, pp. 1 e ss. Rivoecchi G., *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII Legislatura*, Milano, Giuffrè editore, 2002, pp. 33 e ss. Sull'istruttoria parlamentare si v. Baroncelli S., *Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, in De Siervo U., *Osservatorio sulle fonti* 1997, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 155-177; Dickmann R., *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare* n. 1, 2000, pp. 207-249 e Recchia G. Dickmann R., *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, Cedam, 2002.

naturalmente titolare.<sup>420</sup>A ragione, si comprende come sia necessario il sindacato preventivo svolto dall'articolazione ristretta circa il rispetto dei necessari requisiti di compatibilità (a maggior ragione quando trattasi di Commissioni filtro), prima che il testo passi all'esame dell'Assemblea, e che la stessa ha la facoltà di può richiedere al Governo di fornire ulteriori dati e informazioni a sua disposizione affinché le informazioni a sua disposizione siano quanto più complete (cfr. art. 79 commi 5-6- e 7 RC).

Una modifica di questa portata si comprende non solo come pienamente rispettosa nonché integrativa del Testo costituzionale (artt. 72 comma 2, 5 e 11 Cost.) per quanto riguarda il procedimento legislativo e la sua coerenza interna ed esterna rispetto alla forma di governo, al

---

<sup>420</sup> La qualità della normazione, da assicurarsi mediante tecniche normative e di *drafting*, trova fondamento costituzionale. Il *prius* logico tanto nel *drafting* quanto nell'analisi normativa è quello di avere procedure parlamentari che siano chiare e verificabili, la cui architrave costituzionale è da rinvenirsi negli artt. 70, 71 e 72 Cost. È necessario come nella formulazione di testi normativi, che siano leggi o atti aventi forza di legge, siano rispettati dei requisiti minimi, come la chiarezza (intelligibilità), la presenza di un valore sanzionatorio (riconoscibilità), la buona fede, etc. Sulla base di alcune indicazioni offerte dall'Ocse e dalla Corte costituzionale (sentt. 159/1980, 31/1983 e 157/1995), sono stati evidenziati rilievi circa il dettato normativo nell'ordinamento italiano, deficitario in alcuni casi dei predetti requisiti di intelligibilità e chiarezza, che per forza di cose inducono e avallano controversie. In risposta a ciò, si è intervenuti a più riprese, cercando di avvicinare l'ordinamento italiano ad alcune pregevoli esperienze del quadro comparato (si ricordi che nel caso francese, l'iter normativo è particolarmente dettagliato persino a livello costituzionale). Il combinato disposto della legge 11 dicembre 1984 n. 835, il dpr 28 dicembre 1985, n. 1092 e tre circolari del 1986 (19 febbraio 1986 del Presidente della Camera, del Presidente del Senato e del Presidente del Consiglio dei ministri) hanno ristrutturato gli elementi deboli del sistema. A ciò si deve aggiungere la raccomandazione dell'Ocse del marzo 1995, che ha avuto il merito di offrire una sorta di checklist che avrebbe dovuto rappresentare un modello standardizzato nell'estrinsicazione del *drafting* sostanziale, ossia un vero e proprio invito nei confronti degli Stati a procedere alla verifica dell'impatto di interventi normativi rispetto a matrici comuni. Tale raccomandazione è stata recepita in Italia nel 1997 attraverso circolari presidenziali relative all'istruttoria legislativa in Commissione e che, tra l'altro, ha indirizzato la modifica del Regolamento della Camera nel 1998 con cui è stato istituito il Comitato per la legislazione, su cui ampiamente *infra*. Sull'istruttoria legislativa, i Presidenti di Camera e Senato, previa intesa, hanno diffuso nei rispettivi rami altre circolari integrative. Si cfr. Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997 e Lettera circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2000. Sul tema del *drafting* normativo rispetto alla riforma del Regolamento della Camera del 1998, si v. Lanchester F., La riforma del Regolamento della Camera dei deputati, in Panunzio S.P., I costituzionalisti e le riforme: una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali Milano, Giuffrè, 1998, pp. 239-257. Più in generale sul tema del *drafting* cfr. Dickmann R., Il *drafting* come metodo della normazione in Traversa S., Casu A., (a cura di), Il Parlamento nella transizione, Quaderno n. 2 della Rassegna parlamentare, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 281 e ss., Pagano R., Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 281 e ss. Rivosecchi G., op. ult. cit., p. 35; Amato G., Principi di tecnica della legislazione, in Corso di studi superiori legislativi 1988-1989, a cura di M. D'Antonio, Padova, Cedam, 1990. Sulla differenza tra *drafting* formale e sostanziale, si v. Di Ciolo V., La progettazione legislativa in Italia, Milano, Giuffrè, 2002. Tra l'altro si ricorda qui brevemente che i disegni di legge di iniziativa governativa, una volta che sono stati licenziati e autorizzati tramite decreto dal Presidente della Repubblica, sono trasmessi a una delle due Camere, corredati da una serie di relazioni: illustrativa, che spiega i motivi e le ragioni a fondamento della iniziativa, nonché le singole disposizioni normative *ivi* contenute; tecnico-finanziaria, all'interno della quale si precisa l'avvenuto accertamento della corretta quantificazione degli oneri e l'idoneità della copertura finanziaria, la cui verifica spetta al Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato; tecnico-normativa (ATN), e l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).



sistema delle fonti e ai vincoli europei, ma al tempo stesso orientata alla consacrazione della formula maggioritaria, posta a garanzia dell'equilibrio dei rapporti tra Governo, maggioranza e opposizione, nonché aperta ad altre vie di normazione.<sup>421</sup>

Nondimeno, in un'ottica di bilanciamento tra diritti delle maggioranze (di giungere all'approvazione di determinati provvedimenti) e quelli delle minoranze (di controllare le attività dei loro contendenti) si deve ascrivere la modifica apportata all'art. 69 RC. La novella ha avuto il merito di introdurre la cd. 'corsia preferenziale' per quelle iniziative legislative (che esulano dalla materia costituzionale o da quelle previste dall'art. 24 co. 12 ultimo periodo) rispetto alle quali ne è stata dichiarata l'urgenza dalla Conferenza dei capigruppo (se raggiunta la maggioranza dei  $\frac{3}{4}$ ), su impulso del Governo, di un Presidente di Gruppo ovvero di dieci deputati. Sebbene sia stato posto un limite alle dichiarazioni d'urgenza (non più di cinque progetti per ciascun programma trimestrale, ovvero tre se il programma è bimestrale), nel caso in cui il prescritto quorum non fosse stato raggiunto, sarebbe stato possibile sottoporre la richiesta alla deliberazione del *Plenum*, ma solo per quei progetti preventivamente inseriti nel programma dei lavori.

Per quanto riguarda invece la programmazione lavori nell'ambito del procedimento legislativo, sono state introdotte importanti novità per quanto riguarda la fase in sede di *Plenum*, oramai fortemente rallentata dall'intenso ostruzionismo praticato sia dalle minoranze parlamentari, sia da singoli deputati.<sup>422</sup>

Sempre nell'alveo del procedimento di formazione delle leggi, in particolare per quanto riguarda la Commissione in sede referente, si è deciso di porre un limite all'abuso del potere di emendamento. Il comma 10 dell'art. 79 RC ha normato la prassi della segnalazione degli

---

<sup>421</sup> "In altre parole, la riforma 1997-1998 tenta di perseguire una razionalizzazione della forma di governo costituzionale nell'ottica del principio maggioritario, venendo a porre una correlazione diretta tra l'ampliamento della fase conoscitivo-istruttoria, intesa in termini di garanzia e la certezza sui tempi e sui modi della decisione finale". L'A., nel richiamare l'art. 79, co. 4 lett. a) rileva come legittimare il ricorso ad altre tipologie di atti normativi, anche se di rango diverso da quello primario e ad altre fonti, è da intendersi sia in senso orizzontale che verticale. Rivosecchi G., op. ult. cit., p. 37 e ss.

<sup>422</sup> Lasorella G., La programmazione dei lavori alla Camera e i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci e ombre, op. ult. cit. pp. 57-96; Ceccanti S., Parlamento: Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante", in Quaderni costituzionali, n. 1, 1998, pp. 157-172 e id. Considerazioni sul rapporto tra maggioranza e opposizioni nella programmazione dei lavori parlamentari, in Rossi E. (a cura di), Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari: atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati, Padova, Cedam, 2004, pp. 49-56; Di Andrea C., Sulle ultime modificazioni del Regolamento della Camera dei deputati, in Rassegna parlamentare, n. 1, 1999, pp. 99-154. Sull'ostruzionismo si v. Di Porto V., Rossi E., Ostruzionismo, in Digesto delle Discipline pubblicistiche, 1995, X, pp. 546 e ss., mentre sull'opposizione si v. l'ampio contributo di Casamassima V., L'opposizione in Parlamento: le esperienze britannica e italiana a confronto, Torino, Giappichelli, 2013.

emendamenti, con l'obiettivo di consentire che le tempistiche predeterminate fossero concretamente rispettate, anche in virtù di un principio particolarmente sentito, qual è quello dell'economia procedurale. La disposizione, così come modificata, ha consentito che per ogni articolo fossero posti in votazione almeno due emendamenti, indicati da ciascun Gruppo, pure se interamente sostitutivi del testo proposto dal relatore, anche nel caso di votazioni riassuntive o per principi ex art 85 comma 8; mentre per tutti gli altri si è deciso di perseverare con la prassi di eludere la votazione. La portata di questa novità è stata però facilmente arginabile nel passaggio in Aula. È proprio in questa fase che non sono stati previsti limiti alla presentazione di emendamenti, le cui finalità ostruzionistiche possono essere circoscritte grazie all'ordine di votazione e alla votazione per principi, entrambe a disposizione del Presidente di Assemblea. Tale procedura è stata pertanto introdotta con l'art. 85-*bis*, che ha riconosciuto tra l'altro all'organo monocratico della Camera il potere di porre in votazione gli emendamenti, gli articoli aggiuntivi e i subemendamenti, dei quali sia riconosciuta la rilevanza, presentati da deputati che dichiarino di dissentire dai rispettivi Gruppi secondo un ordine inverso rispetto a quello ordinario. Siffatto meccanismo, che ha consentito di incidere sull'ordine delle votazioni, ha legittimato che la deliberazione possa avvenire dapprima sul testo della disposizione e poi sugli emendamenti e, qualora il primo giunga ad approvazione, i secondi decadono.

Rese nulle le tecniche ostruzionistiche, l'unico *escamotage* per le opposizioni sarebbe stata l'astensione dalle deliberazioni, tecnica utilizzata di sovente per far mancare il numero legale. Il tempo verbale utilizzato è d'obbligo, giacché anche questa ipotesi è stata opportunamente oggetto di attenzioni. Nel riprendere quanto già sancito dall'art. 48-*bis* RC del 1988, in ragione del quale è stato introdotto il dovere per gli onorevoli di prendere parte ai lavori, per ovviare ai tentativi ostruzionistici, si è incrementata la portata di tale disposizione. Difatti, nel computo per la verifica del numero legale, sono stati ricompresi anche i deputati non votanti, ma che hanno comunque preso parte alle dichiarazioni di voto. Inoltre, su impulso dell'organo monocratico al vertice dell'Assemblea, consultatosi con la Giunta per il Regolamento, si è deciso di determinare un vero e proprio *overruling* della prassi consolidatasi in precedenza, per cui nel raggiungimento del numero legale, sono stati ricompresi sia i deputati votanti (favorevoli, contrari e astenuti) sia i deputati presenti in Aula ma che non hanno espresso il proprio voto.<sup>423</sup> Come se non bastasse, con la riforma si è altresì intervenuto sulla diaria, per

---

<sup>423</sup> Cfr. Mannino A., Il Parlamento nella transizione repubblicana, in Labriola S. (a cura di), La transizione repubblicana. Studi in onore di Giuseppe Cuomo, Padova, Cedam, 2000, pp. 237-257, spec. 251-257; Ciaurro L., Le riforme del regolamento del Senato nella XIII legislatura, in Lippolis V. (a cura di), Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Napoli, Jovene, 2008, pp. 27-55, spec.

limitare l'eccessivo fenomeno cui si faceva strumentalmente ricorso. La novella regolamentare (art. 48-bis)<sup>424</sup> ha introdotto una formula per cui un deputato sarebbe stato considerato presente se avesse partecipato perlomeno al 30 per cento delle votazioni, così ogni assenza avrebbe inciso in maniera significativa rispetto a quanto percepito mensilmente.

In questo modo se da un lato la razionalizzazione delle procedure è stata finalizzata a garantire il regolare svolgimento delle attività nell'alveo di un Parlamento decidente; dall'altra si è cercato comunque di assicurare i diritti dei gruppi di minoranza, di modo che tra gli emendamenti di loro derivazione, seppur trascurabili a livello numerico, potessero essere posti in votazione quelli concretamente ritenuti rilevanti. In considerazione di ciò, i gruppi che avessero presentano un considerevole numero di emendamenti, taluni sostanziali mentre talaltri esclusivamente ostruzionistici, sarebbero stati costretti a ritirare quelli ostruzionistici per consentire a quelli sostanziali di giungere all'approvazione. Al tempo stesso le riforme così congegnate hanno consentito al Presidente di Assemblea – ma anche al Governo – di avere a disposizione tempi certi per l'approvazione dei provvedimenti, soprattutto per quelli rientranti nelle linee programmatiche su cui è stata espressa la fiducia all'inizio della Legislatura.

Sempre nell'ottica di arginare l'impasse derivante dall'attuazione di un serrato ostruzionismo e con l'obiettivo di assicurare l'omogeneità e la chiarezza a livello contenutistico, le modifiche Regolamenti hanno interessato anche l'art. 86, attraverso la previsione di criteri più stringenti per la ammissibilità degli emendamenti. Pur generando una differenza sostanziale circa il vaglio di ammissibilità tra i due rami del Parlamento, con la novella della Camera si è posto un freno, giacché è stata sì legittimata la presentazione di nuovi e aggiuntivi articoli ed emendamenti, ma il cui ambito argomentativo deve essere attinente al testo ovvero agli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in Commissione, entro però il termine prestabilito del giorno precedente la seduta nella quale deve avere inizio la discussione degli articoli. Le predette modifiche, da aggiungersi all'introduzione della questione pregiudiziale e di quella sospensiva (art. 40 RC), operando una razionalizzazione dell'*iter legis* tanto nella fase di discussione, quanto in quella di deliberazione, hanno rappresentato una risposta a un'esigenza di più alto valore, ossia quella

---

33-38 e 42-43. “Quindi il numero legale è dato non dai votanti ma dai presenti. Pertanto informai l'Aula che, contrariamente a quanto era avvenuto nelle Legislature precedenti, avrei applicato le due norme e pertanto avrei considerato presenti, non solo quelli che avevano fatto dichiarazioni di voto ma anche coloro che restavano in Aula pur senza partecipare al voto”. Violante L., Regolamenti parlamentari e forma di governo. Gli anni novanta, in Lanchester L., Regolamenti parlamentari e forma di governo. Gli ultimi quarant'anni, cit. p. 97.

<sup>424</sup> Proposta riformulata dalla Giunta per il Regolamento, A.C. XIII legislatura, doc. II, n. 15 del 20 dicembre 1996.

di traghettare l'ordinamento verso una forma di governo parlamentare di tipo maggioritario.<sup>425</sup> A ciò si deve aggiungere un'osservazione di non poco conto. La curvatura maggioritaria del sistema e l'affermazione del confronto politico di tipo bipolare intrapresa nel periodo *ivi* trattato avrebbe imposto altresì l'introduzione di un vero e proprio statuto dell'opposizione, sulla base di modelli ove il bipolarismo ha trovato più fortunata strada. È ovvio che l'impossibilità di determinare uno statuto non giustifica l'inesistenza di adeguati spazi e tempi di cui i gruppi di opposizione devono beneficiare, di modo che sia consentito loro di porsi come valida alternativa alla maggioranza, ponendo in luce le tematiche che ritengono più confacenti al loro indirizzo politico. Risponde alla predetta aspirazione quanto sancito dal comma 12 dell'art. 79. La sua formulazione, come modificata nel 1997, ha introdotto la possibilità per i gruppi di minoranza di designare veri e propri relatori, cui è da aggiungersi peraltro l'obbligo di allegare testi alternativi, anche se solo parzialmente, una volta che si è conclusa la discussione in sede di Commissione. La presentazione della relazione o delle relazioni di minoranza (nel caso siano più di una) segue le stesse modalità e gli stessi termini delle relazioni di maggioranza, previsione che riflette il maggiore interesse di cui beneficiano a partire dal 1997, anche se non sufficientemente esaustive, i gruppi di opposizione. Ciò spiega anche per quale ragione è stato previsto che le relazioni di minoranza siano necessariamente sottoposte a deliberazione dell'Aula e che possano essere poste in votazione come emendamenti sostitutivi di ogni articolo.<sup>426</sup>

Una novità assoluta, il cui senso e significato è riscontrabile nella storica sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale, è quella che ha portato all'abrogazione della procedura di verifica dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza dei decreti-legge previsti dall'art. 77 Cost. da parte della Commissione Affari costituzionali e dal *Plenum*. La procedura, introdotta alla Camera con le modifiche del 1981, si era dimostrata inutile e dispendiosa in termini tempo, tanto che non aveva agevolato in ordine alla velocizzazione del procedimento

---

<sup>425</sup> Sulla portata e i profili di tali modifiche si v. *ex multis* Menè A., Ammissibilità degli emendamenti alla Camera nella XII legislatura, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 1996, pp. 911-935; id. Fenomeni ostruzionistici nella XIII legislatura tra garanzia dei diritti delle opposizioni e salvaguardia della funzione decisionale del Parlamento, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati. Servizio informazione parlamentare e relazioni esterne, 1998, pp. 369-425; Lupo N., Le recenti modifiche al Regolamento della Camera: una riforma del procedimento legislativo "a Costituzione invariata", op. ult. cit.; Baroncelli S., Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei Deputati, p. 155-177; Rivosecchi G., op. ult. cit., p. 48 e ss.; Lippolis V., Maggioranza, opposizione e governo; Ceccanti S., Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una riforma strisciante, *Quaderni costituzionali* 1, 1998, pp. 157 e ss.

<sup>426</sup> Si v. Rivosecchi G., ult. op. cit.; Rizzuto C., Strumenti procedurali per la razionalizzazione delle deliberazioni della Camera; Lippolis V., Intervento in Caretti P. (a cura di), *Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parlamentari*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 9, 1998, pp. 14-22.

di conversione, ma anzi aveva contribuito alla degenerazione del fenomeno. Le principali critiche riguardavano la natura dell'organo cui era attribuita la valutazione di legittimità costituzionale circa la sussistenza dei requisiti previsti dalla Costituzione. Perciò si è deciso di traslare la competenza al sopracitato Comitato per la legislazione, generando una totale disarmonia procedurale tra i due rami del Parlamento. La portata della modifica sottesa all'introduzione dell'art. 96-bis ha introdotto la possibilità di presentare una questione pregiudiziale a un capogruppo o venti deputati, sul cui merito sarebbe stata chiamata a pronunciarsi l'Aula. Inoltre, il predetto articolo ha previsto che nella relazione introduttiva del ddl di conversione del decreto-legge presentata dal Governo si sarebbero dovuti esplicitare i "presupposti di necessità e urgenza per l'adozione del decreto e ... descritti gli effetti attesi dalla sua attuazione e le conseguenze delle norme da esso recate sull'ordinamento". Orbene, se alla Camera la competenza è stata attribuita a un organo chiamato ad assolvere il compito di valutare la qualità dei testi, e che può proporre di espungere quelle disposizioni che non rispettano i requisiti costituzionali; al Senato è rimasta in capo alla Commissione Affari costituzionali, mentre la richiesta di 10 Senatori può determinare una deliberazione dell'Assemblea (art. 78 comma 3 RS). Tra l'altro, un'ulteriore differenza vigente tra Camera e Senato è quella relativa all'applicazione del contingentamento dei tempi per l'esame dei ddl di conversione, tale per cui alla Camera ne è fatto espressamente divieto (ex art. 154 comma 1 RC), mentre al Senato è di consueto applicata.<sup>427</sup>

Una delle modifiche di maggiore portata rispetto alla tradizione parlamentare ha riguardato l'introduzione di un organo che avrebbe assolto il precipuo compito di sovrintendere il procedimento di formazione della legge nell'ottica di migliorare qualitativamente la legislazione, attraverso una valutazione dei provvedimenti normativi, qual è quello del Comitato per la legislazione.<sup>428</sup> Al predetto organo sono state attribuite funzioni ad alta valenza

---

<sup>427</sup> Lippolis V., Il procedimento di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, in Quaderni costituzionali, 1982, pp. 227-237; Pitruzzella G., La legge di conversione del decreto-legge, Padova, 1989; Rizzoni G., La verifica parlamentare dei presupposti per l'emanazione dei decreti legge: appunti per un bilancio, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, 1993, pp. 107 e ss.; Modugno F., Celotto A., Rimedi all'abuso del decreto-legge, in Giurisprudenza costituzionale, n. 5, 1994, pp. 3232-3250 e ss. Sulla reiterazione dei decreti legge e la declaratoria della Corte costituzionale v. Sorrentino F., La reiterazione dei decreti-legge di fronte alla Corte costituzionale, in Giurisprudenza costituzionale, 1995, pp. 3157-3161; Cicconetti S.M., La sentenza n.360 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti-legge: tanto tuonò che piovve, in Giurisprudenza costituzionale, n.3, 1996, pp. 3162-3167. Per una trattazione manualistica Di Ciolo V., Ciaurro L., op. ult. cit., pp. 635 e ss. Gianniti L., Lupo N., op. ult. cit., pp. 244 e ss.

<sup>428</sup> Sul Comitato per la Legislazione si v. Di Ciolo V., Ciaurro L., Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari, appendice di aggiornamento al 31 marzo 1998 del volume Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, Milano, 1998, pp. 41-43. Bientinesi F., Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati, in Diritto pubblico, n.2, 1998, pp. 511-544; Petricone F., Il Comitato per la

tecnica per quanto riguarda il controllo interno all'Istituzione parlamentare, cui spetta il compito di offrire valutazioni che non entrano nel merito politico espresso dalla maggioranza parlamentare, quanto piuttosto è chiamato a svolgere un'attività endoprocedimentale (attivabile nel momento in cui il testo-base è adottato fino alla sua approvazione in Commissione) necessaria alla produzione di atti normativi rispettosi e coerenti dell'intero tessuto normativo dell'ordinamento, benché composto esclusivamente da esponenti politici. Si comprende dunque l'obiettivo generale sotteso all'introduzione di questa tipologia di articolazione interna, ossia quella di semplificare e ordinare la legislazione vigente, intervenendo *in itinere* nel procedimento di formazione delle leggi per arginare il fenomeno degenerativo che ha interessato la legislazione. Difatti, compito del Comitato è quello di verificare anche la qualità del testo a livello formale, verificando ed eventualmente espungendo quelle antinomie, quegli errori, quelle ripetizioni che ne inficerebbero anche la sostanza.

Il Comitato, sottoposto a una successiva modifica nel 1999 in ordine a modalità di composizione e funzioni, assolve i compiti disciplinati dagli artt. 96-bis e 16-bis RC. Innanzitutto una funzione consultiva obbligatoria per tutti i disegni di legge di conversione dei decreti legge tramite un parere offerto entro cinque giorni alle Commissioni permanenti di merito in cui è valutato il rispetto dei criteri di specificità e omogeneità e sui limiti di

---

legislazione nel nuovo Regolamento della Camera, in Riv. Trim. dir. pubb., 3, 1998, pp. 705-734; Piciacchia P., Comitato per la legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi, in Il politico, n. 1, 2000, p. 29-71; Di Andrea C., Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei Deputati, in Rassegna parlamentare, n.1, 1999, pp. 99-154; Ciuffetti C., L'attività svolta e gli indirizzi espressi dal Comitato per la legislazione a oltre due anni dall'introduzione nel Regolamento della Camera dei Deputati, in AA.VV., Il Parlamento della Repubblica : organi, procedure, apparati, Roma, Camera dei deputati. Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico, 2001, pp. 3-55; Lupo N., Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare, in Rossi E. (a cura di), Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari: atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati, Padova, Cedam, 2004, pp. 109-138. Per un approfondimento sui problemi legati alla legislazione e al drafting normativo si v. Modugno F., Nocilla D., Crisi della legge e sistema delle fonti, in Diritto e Società, 1989, pp. 411-434; Ciauro G., La crisi della legge, in Rassegna parlamentare, n. 3, 1989, pp. 153-165; D'Orta C., Di Porto V., L'attività di drafting nel procedimento legislativo, strutture regole strumenti, in Rassegna parlamentare, nn. 1-2, 1995, pp. 79-128; Dickmann R., Il drafting come metodo della legislazione parlamentare, in Traversa S., Casu A. (a cura di), Il Parlamento nella transizione. Quaderni della rassegna parlamentare Milano, Giuffrè, 1998, pp. 281-323; Baroncelli S., Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del Regolamento della Camera dei deputati, in De Siervo U. (a cura di), Osservatorio sulle fonti, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 155-177; Ruggeri A., Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce), in Rassegna parlamentare, n.1, 1999, pp. 172-209. Per un'analisi circa la produzione normativa di estremo interesse sono anche Rapporti annuali sullo stato della legislazione e i più specifici Appunti, entrambi promossi dal Comitato per la legislazione, che sintetizzano i dati riguardanti l'attività legislativa. Si v. anche Zaccaria R. (a cura di), La buona scrittura delle leggi, Roma, Camera dei deputati, 2012 e in particolare Riezzo A., Parametri linguistici e parametri ordinamentali nella giurisprudenza del Comitato per la legislazione, pp. 123-137.

contenuto.<sup>429</sup> Rispetto alla predetta funzione, che consente di assimilare il Comitato a una commissione filtro, si distingue l'altra competenza di cui lo stesso organo è titolare, la valutazione fatta su ogni progetto di legge se richiesta da un quinto dei membri della Commissione. Alle predette modifiche, nel luglio del 1999 sono state aggiunte le competenze circa la valutazione sui progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni che hanno il compito di trasferire al Governo o ad altri soggetti quelle materie disciplina legislativa. Il Comitato offre parere, sempre previa richiesta di un quinto dei membri della Commissione competente, anche sugli atti normativi del governo. Appare dunque evidente che tale organo può offrire tre tipologie principali di pareri<sup>430</sup>: facoltativi, se richiesti da un quorum minimo di deputati, obbligatori e vincolanti. La vincolatività di un parere si manifesta quando il provvedimento segue l'*iter* in sede legislativa, perché se la Commissione decide di non considerare quanto espresso dal Comitato, si applica in automatico la clausola per cui il progetto di legge torna in Assemblea. Nel caso in cui, invece, il provvedimento segua l'ordinario procedimento in sede referente, la Commissione ha il potere di discostarsi dal parere espresso dal Comitato, purché indichi espressamente nella relazione predisposta per l'esame in Assemblea le ragioni che l'hanno portata a discostarsene. Di contro, se l'*iter* del provvedimento segue la sede redigente, di solito si applica quanto disposto dall'art. 96 co. 4, in ragione del quale se la Commissione decide di non adeguarsi alle indicazioni espresse dal Comitato, si inaugura un dibattito cui segue una deliberazione di un apposito ordine del giorno che se approvato impone alla Commissione di merito di riesaminare il provvedimento tenendo in considerazione il provvedimento prima ignorato.

Dunque, rispetto alla funzione in un primo momento affidata alla I Commissione, a partire dal 1997/1999 si è deciso di ampliare le competenze dell'organo, divenuto *centro di coordinamento della produzione normativa*, tanto delle Commissioni permanenti, quanto dell'Assemblea e del suo Presidente.<sup>431</sup> Peraltro, con l'obiettivo di assicurare la massima trasparenza nel corso dei lavori e tutelare le opinioni differenti rispetto all'orientamento principale assunto nelle riunioni circa i provvedimenti esaminati, si è deciso di introdurre nei pareri offerti dall'organo la cd.

---

<sup>429</sup> Sostanzialmente si è operato un passaggio di consegne rispetto alla valutazione della sussistenza dei necessari presupposti di necessità e urgenza dei decreti-legge, funzione di cui era titolare fino a poco tempo prima la Commissione Affari costituzionale, ma che a seguito del manifestarsi di diversi problemi, è stata potenziata (anche tenendo in considerazione dall'art. 15 della legge 400/1988) e affidata al Comitato per la Legislazione, istituito esclusivamente alla Camera dei deputati. Si ricorda che tale funzione al Senato è rimasta in capo alla Commissione Affari costituzionali.

<sup>430</sup> Sulla questione attinente la struttura dei pareri, si v. Piciacchia P., Comitato per la legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi, op. ult. cit., spec. pp. 43. e ss.

<sup>431</sup> Rivoecchi G., op. ult. cit., p. 45.

*Dissenting opinion*, la cui finalità è quella di registrare e dare rilevanza alle motivazioni espresse dalle varie componenti politiche.

A livello compositivo, il Comitato è composto da 10 deputati (inizialmente 8, incrementati a partire dalla modifica approvata il 20 luglio 1999), i cui nominativi sono individuati dal Presidente di Assemblea, che deve tener conto del principio di rappresentatività in maniera paritaria. Il Comitato, la cui configurazione ha destato notevoli dubbi circa l'opportunità di affidare i compiti tecnici sopracitati a un organo con una strutturazione meramente politica,<sup>432</sup> ha quindi una composizione bipartisan tra maggioranza e opposizioni, la cui peculiarità è rappresentata dalla rotazione tra i componenti per quanto riguarda la Presidenza dell'organo.<sup>433</sup> A ogni nuova Legislatura, una volta che il Presidente di Assemblea ha designato i componenti, il Comitato si riunisce e si affida la Presidenza sulla base di una serie di criteri indicati in un parere della Giunta per il Regolamento, giacché né il Regolamento né altre fonti dispongono nel merito. Dopodiché si applica il meccanismo della rotazione a turno a ognuno per la durata di dieci mesi<sup>434</sup>.

---

<sup>432</sup> Lupo N. Le recenti modifiche del regolamento della Camera: una riforma del procedimento legislativo "a Costituzione invariata", in *Gazzetta giuridica Giuffrè Italia Oggi*, n. 37, 1997, pp. 1-7 e Bientinesi F., Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati, in *Diritto pubblico*, n. 2, 1998, pp. 527 e ss.

<sup>433</sup> Tra l'altro in una riunione congiunta della Giunta per il Regolamento e del Comitato, il 13 maggio 1998, si è affermata l'equiparazione lo status di Presidente dell'organo *ivi* trattato a quello di Presidente di Commissione Cfr. Resoconto 13 maggio 1998.

Il meccanismo della presidenza a rotazione, che presenta la caratteristica di soffocare totalmente il principio maggioritario, trova nel panorama comparato diverse applicazioni. Innanzitutto per quanto riguarda l'assetto sovranazionale è il caso di richiamare il Consiglio dell'Unione europea, che vede alternarsi alla Presidenza tre stati membri per una durata semestrale. La turnazione trova applicazione altresì in Austria, per quanto riguarda la Presidenza della seconda Camera (Bundesrat); in Germania, sempre per quanto riguarda il Presidente della seconda Camera, dal momento che il Bundesrat è presieduto a rotazione dal rappresentante più votato del Land; e in Bosnia-Erzegovina, sia per quanto riguarda la Presidenza della Repubblica, sia per la Presidenza di Assemblea parlamentare. Per un approfondimento sia consentito il rinvio a Stegher G., 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 (?), in *Rassegna parlamentare*, 2, 2017, pp. 309-348.

<sup>434</sup> Inizialmente è stata prevista una durata pari a sei mesi, successivamente estesi a dieci. Sono stati altresì introdotti dei criteri relativi alle modalità con cui tale turnazione deve esplicarsi (alternanza tra maggioranza e opposizione, anzianità, etc.). In ordine alle predette questioni è intervenuta la Giunta per il Regolamento. Difatti con il parere del 16 ottobre 2001, la Giunta ha chiarito i *criteri per la determinazione del turno di presidenza di cui all'articolo 16-bis, comma 2 RC*, specificando che prevale dapprima il principio dell'alternanza tra i gruppi di maggioranza e di opposizione, poi il criterio di anzianità di nomina nel Comitato, poi quello dell'anzianità parlamentare e in ultima istanza quello dell'anzianità anagrafica. La stessa Giunta ha poi specificato che tali criteri si applicano anche per quanto riguarda il Vicepresidente, le cui funzioni sono assunte dal deputato a cui spetta il successivo turno di presidenza; mentre il ruolo di Segretario è affidato dal deputato con la minore anzianità parlamentare ovvero con minore età anagrafica, salvo che nei periodi in cui sia chiamato ad assumere le funzioni di Presidente o di Vicepresidente. Si cfr. parere della Giunta per il Regolamento "*Sui criteri per la determinazione del turno di presidenza del Comitato per la legislazione di cui all'articolo 16-bis, comma 2, del Regolamento*", del 16 ottobre 2001. Stante la necessità di rafforzare l'efficacia dei pareri del Comitato funzionale all'interesse del pieno dispiegamento



Tornando al più generale tema della programmazione lavori, un aspetto di peculiare rilievo è da rinvenirsi nella decisione di procedere a eliminare le disposizioni prescrittive l'unanimità nell'assunzione delle delibere della Conferenza dei capigruppo, retaggio storico del caro estinto contesto consociativo in cui avevano trovato genesi e giustificazione nel 1971 e che avevano portato al blocco del sistema. Pur essendo state edulcorate grazie a un maggiore rafforzamento del ruolo e dei poteri del Presidente – giacché in caso di assenza dell'unanimità aveva la facoltà di predisporre, tenendo conto delle indicazioni del Governo e dei gruppi, tanto il programma quanto il calendario – le disposizioni sono state oggetto di interesse del Legislatore regolamentare che ne ha disposto la diminuzione il quorum. La nuova formulazione degli art. 23 e 24 RC ha previsto la maggioranza ponderata dei  $\frac{3}{4}$  per la determinazione del programma e del calendario, espresso dalla Conferenza dei Presidenti di gruppo. In questo modo non solo è stato introdotto il criterio della ponderazione, riconoscendo un peso specifico ai Presidenti dei gruppi più consistenti all'interno della Conferenza, ma anche il riconoscimento

---

dell'istruttoria legislativa per una migliore qualità della produzione normativa, la Giunta è intervenuta con un nuovo parere, adottato a seguito di due riunioni tenutesi il 13 gennaio 2009 e il 16 giugno 2009. “In via sperimentale, e in attesa di una compiuta riforma delle norme del Regolamento concernenti il Comitato per la legislazione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 96-bis, comma 1, il Comitato per la legislazione, ove ne sia fatta richiesta – da avanzare entro la conclusione dell'esame degli emendamenti – da almeno un quinto dei componenti della Commissione competente in sede referente, esprime un ulteriore parere sul testo del disegno di legge di conversione e del relativo decreto-legge risultante dall'approvazione degli emendamenti in Commissione. Tale secondo parere ha a oggetto le modifiche introdotte dalla Commissione, sempre che esse coinvolgano aspetti di competenza del Comitato, come stabiliti dal Regolamento. Il parere è reso alla Commissione competente ove ciò sia compatibile con i tempi previsti per la conclusione dell'esame in sede referente in sede di programmazione dei lavori. Diversamente, il parere sul testo del disegno di legge di conversione e del relativo decreto-legge risultante dagli emendamenti approvati in Commissione può essere utilmente reso direttamente all'Assemblea ed è annunciato dal Presidente della Camera. Resta fermo che la mancata espressione del parere da parte del Comitato – anche in relazione a quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 28 febbraio 2007 – non determina alcun impedimento alla prosecuzione e conclusione dell'esame in Commissione e in Assemblea. Inoltre, con riferimento al parere reso dal Comitato per la legislazione sui disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, devono intendersi ammissibili in Assemblea gli emendamenti, pur se non previamente presentati in Commissione in sede referente né riferiti a parti del testo nuove o modificate dalla Commissione stessa, volti univocamente a recepire condizioni poste nel parere del Comitato e formulate in modo testuale, così da non lasciare alcun margine di discrezionalità in ordine alle modalità di accoglimento. Infine, in relazione a una richiesta di revisione dei criteri per la successione dei deputati nei turni di presidenza del Comitato per la legislazione, si conferma integralmente quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 16 ottobre 2001. In particolare, al fine di privilegiare l'esperienza parlamentare maturata da ciascun membro nell'attività dell'organo, resta confermato che i membri del Comitato si succedono alla presidenza, alternandosi tra appartenenti a gruppi di maggioranza e di opposizione, secondo il criterio di anzianità di nomina nel Comitato e in via sussidiaria dell'anzianità parlamentare e, quindi, dell'anzianità anagrafica”. Giunta per il Regolamento, Parere su questioni concernenti il comitato per la legislazione, 6 ottobre 2009. Si v. anche la seduta del Comitato del 9 ottobre 2012, nel corso della quale sono stati posti rilievi circa la durata della turnazione pari a dieci mesi, che avrebbe rappresentato una *modifica surrettizia* al testo regolamentare. L'allora Presidente, dato l'approssimarsi della fine della Legislatura, ha deciso di non assumere formali iniziative, ma di rimettere la questione alla Presidenza di Assemblea. Si cfr. altresì Di Ciolo V., Ciaurro L., Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, op. ult. cit., pp. 326-329.

dell'opposizione. A maggior ragione questo riconoscimento sarebbe valso anche nel caso in cui l'accordo non fosse stato raggiunto, perché sarebbe spettato al Presidente predisporre il calendario delle attività, ma con l'obbligo di riservare ai gruppi di opposizione un quinto degli argomenti da trattare oppure un lasso di tempo disponibile. Quest'ultima ipotesi ha rappresentato una garanzia per i gruppi minoritari.<sup>435</sup>

Poiché non è né automatico né tantomeno scontato il raggiungimento dei quorum prefissati, è stata altresì prevista una clausola paracadute, una sorta di *delega* per evitare che il sistema si inceppasse, tale per cui è di pertinenza del Presidente della Camera determinare il calendario e il programma dei lavori. La portata del meccanismo così configurato ha mostrato la sua portata già nella fase iniziale, ovverosia nel momento in cui il Presidente deve redigere la proposta da presentare in Conferenza dei Presidenti di gruppo, sulla base delle indicazioni pervenute dal Governo e dai gruppi parlamentari. Qualora l'accordo non fosse raggiunto, il Presidente ha il compito di predisporre il calendario e il programma dandone poi comunicazione all'Assemblea. Ovviamente, il Presidente, pur nel ruolo sempre più palese di *dominus*<sup>436</sup>, nella predisposizione dell'agenda dei lavori parlamentari, che deve essere il frutto di una mediazione (e non un'imposizione della visione della maggioranza) deve tenere in considerazione alcuni elementi, cui non è possibile derogare. *In primis*, lo spazio di tempo a disposizione del Governo per l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge non può essere superiore alla metà di tutto il calendario; *in secundis*, il tempo a disposizione dei gruppi di opposizione per l'esame dei disegni di legge di iniziativa governativa deve essere maggiorato rispetto a quello di cui beneficiano i gruppi di maggioranza. Il terzo limite è rappresentato dalla clausola per cui i

---

<sup>435</sup> La tipologia di quorum prevista, nell'alveo di un sistema maggioritario, ha sollevato alcuni dubbi circa la possibilità di un suo corretto funzionamento, dal momento che la maggioranza dei tre quarti può "funzionare effettivamente solo nel caso di una maggioranza politica di tali ipertrofiche dimensioni oppure nel caso di rottura del fronte dell'opposizione". Lippolis V., *Maggioranza, opposizione e governo*, op. ult. cit. p. 645.

<sup>436</sup> Grazie ai poteri a esso affidati, il Presidente di Assemblea è andato progressivamente assumendo un ruolo centrale, che ha comportato un ruolo istituzionale sempre più forte e autonomo, senza però in alcuni casi riuscire a circoscrivere la propria figura politica. Taluni Autori hanno infatti sottolineato come in taluni casi, soprattutto nella fase del bipolarismo conflittuale, non è possibile ricondurre l'organo monocratico che presiede l'Assemblea a quello di *primus inter pares*. Tant'è che siffatta carica è sempre più agognata dalle coalizioni che escono vincitrici alle elezioni e sempre più affidata a esponenti della maggioranza, in taluni casi persino leader di partito. Si fa più difficile così la propria opera di sintesi tra interessi contrapposti (maggioranza e opposizioni) nella predisposizione dei lavori parlamentari, alle volte eccessivamente contratta a vantaggio dell'indirizzo politico di maggioranza. Si cfr. Rizzoni G., *La programmazione lavori alla prova: l'esperienza della XIV legislatura*, Gianfrancesco E., Lupo N., (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, pp. 203-224 e Lasorella G., *La programmazione dei lavori alla Camera e i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente*. Luci e ombre, op. ult. cit., p. 94. Sulla sovraesposizione politica del Presidente di Assemblea, con specifici e precisi richiami a singoli episodi, si v. Ciaurro L., *Il ruolo del Presidente di Assemblea nella programmazione lavori, tra realizzazione del programma di governo e diritti delle minoranze*, in Rossi E., *Studi pisani sul Parlamento*, vol. III, Pisa, Pisa University press, 2009, pp. 43-48.

gruppi di opposizione hanno a disposizione per l'esame delle loro iniziative un quinto delle materie ovvero un quinto del tempo.

Sebbene le novelle regolamentari relative alla determinazione dell'agenda dei lavori parlamentari abbiano rappresentato novità importanti, fatta eccezione per quanto riguarda la questione dei decreti legge, si sarebbe potuto fare un passo ulteriore se nel calendario, oltre a ad individuare le sedute e gli argomenti da trattare, fosse stata altresì prevista la fissazione della data in cui sottoporre i provvedimenti alla deliberazione del *Plenum*.

Il meccanismo del contingentamento dei tempi, già previsto nel Regolamento della Camera anche se più circoscritto rispetto alla sua applicazione nell'altro ramo del Parlamento, è stato esteso. Lo stesso trova determinazione in base alla decisione assunta dai  $\frac{3}{4}$  dei Presidenti di gruppo in sede di Conferenza o, altrimenti, in ragione della decisione assunta dal Presidente della Camera, ma in entrambi i casi con le dovute attenzioni. Difatti, la *ratio essendi* dell'estensione del contingentamento deve necessariamente tener conto delle opposizioni, cui deve essere riservata una quota di tempo maggiore rispetto a quella assegnata ai gruppi di maggioranza quando trattasi disegni di legge di impulso governativo e una quota di tempo maggiore (pari a un terzo in più) rispetto a quella concessa ai relatori di maggioranza (art. 24 comma 7).

Il requisito dell'unanimità rivive nel caso in cui si applichi il contingentamento dei tempi alle fasi successive alla discussione sulle linee generali di quei progetti di legge che attengono alla materia costituzionale, o alle materie per cui è ammissibile il voto segreto, o per quelle che riguardano questioni di eccezionale rilevanza (politica, sociale, economica) attinenti ai diritti della I parte della Costituzione. È necessaria la preventiva richiesta di un gruppo parlamentare (ex art. 49 comma 1 RC), per cui la deliberazione della Conferenza dei presidenti di Gruppo deve trovare il consenso di tutti i membri.<sup>437</sup>

Un aspetto di non trascurabile rilievo ha riguardato l'adeguamento delle disposizioni in materia di sindacato ispettivo. Sebbene inizialmente abbozzato, lo stesso ha rappresentato un concreto tentativo di adeguamento rispetto alla curvatura maggioritaria che ha interessato il sistema (con ovviamente riflessi sul rapporto maggioranza-opposizione), nell'ottica di una valorizzazione

---

<sup>437</sup> Rivosecchi G., op. ult. cit.; Lippolis V., op. ult. cit.; Ceccanti S., Parlamento: Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante", in Quaderni costituzionali, n. 1, 1998; Di Andrea C., Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei Deputati, in Rassegna parlamentare, n.1, 1999.

delle minoranze parlamentari sulla linea già tracciata dalle modifiche regolamentari approvate dal Senato già nel 1988.<sup>438</sup>

Le novità in quest'ambito non solo hanno visto il coinvolgimento diretto della figura del Presidente del Consiglio, ma altresì la scelta di configurare l'intera procedura con una maggiore cadenza, nonché la sua trasmissione televisiva. La novella regolamentare del 1997, ispirata al riallineamento dei due rami del Parlamento nell'alveo del bicameralismo perfettamente paritario per quanto riguarda la funzione di controllo, ha introdotto le interrogazioni a risposta immediata nei confronti del Presidente del Consiglio (cd. *Premier question time*). Difatti, il testo dell'art. 135-bis comma 1 RC ha previsto che in ciascun calendario fossero riservate due sedute nel corso delle quali sarebbero potuti intervenire il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Vicepresidente del Consiglio, nonché per una sola seduta i Ministri competenti. In occasione della calendarizzazione di queste specifiche sedute, è stata legittimata la presentazione per i gruppi di una interrogazione ciascuno (entro dodici ore dalla seduta). L'interrogazione si svolge secondo precise modalità (illustrazione e domanda, risposta, replica dell'onorevole interrogante) e tempistiche, disciplinate secondo quanto previsto dal 4° comma del suddetto articolo, giacché devono riguardare argomenti che rivestono particolare necessità e urgenza, ovvero attualità politica, pur riconducibili a materie di rilevanza generale. In particolare, quando trattasi del *Premier question time*, le interrogazioni devono riguardare la funzione di direzione generale della politica del Governo (ex art. 95 Cost.).<sup>439</sup>

Per quanto riguarda le interrogazioni a risposta immediata, si è deciso di estendere l'applicazione di tale istituto anche alla sede ristretta della Commissione, facendo ricorso alle stesse modalità di presentazione e procedurali utilizzate per le interrogazioni in Aula, sia per quanto riguarda la loro illustrazione, sia per quanto riguarda la risposta e la replica in sede di articolazione ristretta. Nella determinazione del calendario dei lavori, si è deciso che tali tipologie di interrogazioni devono interessare i lavori di due sedute al mese, con il limite

---

<sup>438</sup> A tal proposito, si cfr. Manzella A., Controllo parlamentare e forme di governo, in Quaderni costituzionali, n. 2, 1995, pp. 311-317; Ciaurro L., Le riforme del regolamento del Senato nella XIII legislatura, in Lippolis V. (a cura di), Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Napoli, Jovene, 2008, pp. 27-55, spec. 45-46. Sul rafforzamento delle garanzie delle minoranze parlamentari nell'ottica di determinare uno statuto delle opposizioni si v. Barbera A., Transizione alla democrazia maggioritaria? Riflessioni in due puntate in Quaderni costituzionali, 1994, pp. 382 e ss.

<sup>439</sup> Rivosecchi G., Quali rimedi all'inattuazione del "Premier question time"? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione, in Quaderni costituzionali, n. 4, 2004, pp. 811-837; Lupo N., Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare, in Rossi E. (a cura di), Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari: atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati, Padova, Cedam, 2004, pp. 109-138; Casamassima V., L'evoluzione delle relazioni tra maggioranza e opposizioni parlamentari nella storia della Repubblica italiana, op. ult. cit. pp. 15-79.

espresso della stretta attinenza tra la materia su cui verte l'interrogazione e ciò di cui la Commissione si occupa (art. 135-ter RC).

Nondimeno, la novella regolamentare ha anche introdotto, con l'art. 138-bis, le interpellanze urgenti (sulla base dell'art. 156 bis del Regolamento del Senato), la cui sollecitudine si palesa nel momento in cui sono sottoscritte dal Presidente di un gruppo parlamentare composto da almeno trenta deputati ovvero da trenta deputati<sup>440</sup>, estendendo i poteri del Presidente di Assemblea per quanto riguarda la dichiarazione di ammissibilità di mozioni, interpellanze e interrogazioni, codificando la prassi preesistente.<sup>441</sup>

Ultima in ordine di trattazione, ma ovviamente non di importanza, è la questione relativa alla sessione di bilancio, le cui modifiche si sono rese necessarie anche in considerazione dei gravi riflessi che la crisi economica e finanziaria del 1992 ha ingenerato nel sistema. Innanzitutto si è data prevalenza ai testi di iniziativa governativa, dal momento che sono stati introdotti nuovi criteri per la dichiarazione di inammissibilità degli emendamenti presentati, con riguardo alla competenza per materia e per gli effetti economico-finanziari da essi derivanti. A ciò si devono aggiungere ulteriori novità, relative a una maggiore limitazione delle tempistiche a disposizione, una specifica disciplina delle varie fasi che si susseguono nella sessione di bilancio, l'indicazione di termini precisi entro i quali assolvere i vari momenti. Pertanto il Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF), approvato rispettivamente dalle due Camere mediante il ricorso alle risoluzioni programmatiche, subisce un puntuale processo endoparlamentare all'esito del quale si configura il disegno di legge di bilancio, che deve essere sottoposto a deliberazione entro l'ultimo giorno dell'anno solare. Tutele di questo tipo, a cui si deve sommare il fenomeno degenerativo dei cd. "collegati di sessione", hanno portato a una degenerazione assimilabile alle finanziarie in cui venivano ricomprese disposizioni e contenuti di qualsiasi genere e tipo. Solo negli anni successivi, con l'approvazione della legge n. 208 del 1999 e una ulteriore revisione della manovra di bilancio, non solo si è aperto al contributo parlamentare rispetto alle iniziative governative, ma altresì hanno trovato legittimazione le disposizioni finalizzate a sostenere il ciclo economico e lo sviluppo produttivo.<sup>442</sup>

---

<sup>440</sup> A.C. XIII Legislatura, doc. II, n. 17 del 20 dicembre 1996.

<sup>441</sup> Si v. a tal proposito la circolare del Presidente della Camera n. 2 del 21 febbraio 1996. Si v. altresì De Antoniis A., Il sindacato ispettivo alla luce delle più recenti vicende parlamentari, *Gazzetta giuridica Giuffrè Italia Oggi*, n. 19, 1996, pp. 2 e ss.

<sup>442</sup> Lippolis V., op. ult. Cit., p. 652. Si v. altresì Palanza A., Una nuova legge e un ordine del giorno per la riorganizzazione del processo di bilancio come metodo della politica generale (legge 25 giugno 1999. N. 208), in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 1999, pp. 635-659 e id. 'informazione tecnica nelle procedure

Il Legislatore regolamentare non ha esaurito la propria forza con le novelle del 1997, ma ha successivamente apportato ulteriori modifiche nel corso del 1998. Difatti, durante la seduta del 6 ottobre 1998, previo impulso da parte della Giunta delle elezioni che necessitava di apportare modifiche al proprio impianto codicistico interno, la Camera ha deliberato il proprio assenso rispetto alle modificazioni che avrebbero interessato gli articoli 3 e 17 del Regolamento, all'introduzione dell'articolo 17-bis, nonché al nuovo regolamento dell'organo chiamato verificare i titoli di ammissione di tutti i deputati.<sup>443</sup>

Se con l'art. 3 comma 1 si è proceduto a un adeguamento rispetto alla procedura relativa alla proclamazione dei deputati per le divergenze relative alla legislazione elettorale (erano possibili le pluricandidature nei collegi uninominali e nel proporzionale, ma non quelle per cui un candidato si presentasse contemporaneamente alla Camera e al Senato, possibilità prevista invece con la legge del 1948); con il nuovo secondo comma si è codificata la prassi riguardante l'attribuzione delle funzioni di presidente e di segretario della Giunta delle elezioni provvisoria. Ulteriore novità è quella in merito alle funzioni spettanti in capo alla Giunta delle elezioni, che sulla base delle modifiche apportate al primo comma dell'art. 17 si è deciso di estendere la sede referente anche alle cause di decadenza. È noto come tale organo assolva la funzione di verifica

---

parlamentari: l'esperienza dei servizi del bilancio della Camera e del Senato, in Riv. Trim. di dir. pub. n. 3, 1998, pp. 753-767.

<sup>443</sup> Il procedimento di approvazione del regolamento della Giunta delle elezioni, secondo quanto disciplinato dall'art. 17 comma 2, spetta all'Assemblea, che procede a esaminare e ad approvare con la stessa procedura e la stessa maggioranza cui si fa ricorso per il Regolamento parlamentare. La *ratio essendi* del nuovo regolamento dell'organo collegiale, avvenuta contestualmente a quella del Regolamento *maiores*, è dipesa dal fatto che il testo era eccessivamente risalente (approvato nel 1962) e, pertanto, la Giunta delle elezioni aveva presentato una proposta (doc. II-bis n. 1), da sottoporre al preventivo esame della Giunta per il Regolamento. A seguito dell'esame, la Giunta ha presentato nuovo testo (doc. II-bis n.1-A), cui ha allegato le necessarie modifiche da apportare al Regolamento *maiores* (doc. II. n. 28), che sono state discusse e approvate dal Plenum il 6 ottobre 1998. Sulle regole parlamentari che disciplinano il giudizio dei titoli di ammissione dei componenti ex art. 66 Cost, si v. Armaroli P., Il nuovo Regolamento della Giunta delle elezioni nel quadro istituzionale, in AA.VV., Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri: atti del convegno organizzato dalla Giunta delle elezioni della Camera dei Deputati, Roma, 4 dicembre 1998, Roma, Camera dei deputati. Segreteria generale. Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1999, pp. 21-28 e ibidem Chiola C., Le garanzie nel nuovo procedimento di verifica dei poteri, pp. 29-43; Malinconico G., La giunta delle elezioni, Rassegna parlamentare, n. 1, 2001, pp. 153-199; Cerase M., Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri, in Diritto pubblico, n. 2, 2004, pp. 647-670; Piccirilli G., Contenzioso elettorale e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali, in Rassegna parlamentare, n. 3, 2006, pp.785-808; Gambale P., La recente prassi in tema di verifica dei risultati elettorali, tra profili problematici emersi e ipotesi di soluzioni, in Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione, Roma, Luiss University Press, 2007, pp. 289-307. Per un approfondimento sul tema della verifica dei poteri nel quadro comparato si cfr. Lanchester F., La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto, in Giurisprudenza costituzionale, n. 5, 1999, pp. 2859-2873 e Pegoraro L., Pavani G., Pennicino S., Chi controlla le elezioni?: verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti, Bologna, Bononia University Press, 2011.

dei poteri e, proprio per la delicatezza della funzione svolta, ne è stata impedita qualsiasi modificazione alla sua composizione, ragion per cui rimane immutato per tutta la durata della Legislatura. Con specifico riguardo a ciò, nel 1998 si è scelto di edulcorare quanto disposto dal comma 3 dell'art. 17, al fine di legittimare eventuali sostituzioni in corso qualora uno dei membri dovesse essere chiamato a far parte della compagine governativa ovvero assumere la presidenza di una delle articolazioni interne della Camera (*in primis* Presidente di Commissione, che come è noto si rinnovano a metà legislatura). A livello di funzioni, si è deciso di intervenire sul potere di accertamento. Difatti, con l'obiettivo di assicurare il massimo grado di oggettività, è stato introdotto un comma che ha eliminato l'obbligo di votazione quando il parere della Giunta si basa sul risultato di verifiche a livello numerico, fatta eccezione nel caso in cui una minoranza pari a venti deputati faccia richiesta, con un ordine del giorno motivato, che si proceda a ulteriori verifiche (art. 17-bis, co.1). Ovvero nel caso in cui il deputato rassegni le proprie dimissioni dal mandato, che devono essere motivate e, nel caso, esplicitare la volontà di optare per un'altra carica o per un altro ufficio (art. 17-bis, co. 2). Si è scelto inoltre di disciplinare l'attribuzione dei seggi relativi alla quota proporzionale rimasti vacanti (e per i quali non è prevista una elezione suppletiva) nel caso in cui dovesse rendersi necessario procedere alla loro attribuzione e la possibilità di procedere alla convocazione della Camera, anche se nel frattempo sia intercorso lo scioglimento, qualora la stessa sia chiamata a deliberare sulle proposte della Giunta.

In merito alle prerogative parlamentari relative alle immunità della sede e più in generale rispetto all'autonomia con cui la Camera può gestire la propria organizzazione interna e la propria Amministrazione in ragione del principio di autodichia, il *Plenum* ha approvato a ridosso della fine del 1998, modifiche agli artt. 12, 62, 102 e 154 del proprio Regolamento, sulla base di alcune proposte offerte dalla Giunta per il Regolamento (doc. II n. 31).

Particolare attenzione è stata rivolta all'art. 12, in ragione del quale si è proceduto a migliorare la distinzione di funzioni spettanti all'Ufficio di presidenza in ordine al principio di autodichia, operando un chiarimento tra quelle normative, quelle amministrative e quelle giurisdizionali. Nello specifico, il comma terzo del predetto articolo ha introdotto un vero e proprio elenco, all'interno del quale è stata specificata la competenza dello stesso Ufficio con riguardo alle condizioni e alle modalità per l'ammissione degli estranei nella sede della Camera; all'amministrazione e la contabilità interna; all'ordinamento degli uffici e i compiti a essi attribuiti, strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari; allo status giuridico, economico e di quiescenza e la più generale disciplina dei membri dell'apparato servente; ai criteri per l'affidamento a soggetti estranei alla Camera di attività non direttamente strumentali

all'esercizio delle funzioni parlamentari; ai doveri di riservatezza e gli altri obblighi alla cui osservanza tali soggetti sono tenuti, anche nei confronti di organi estranei alla Camera; nonché con riguardo gli eventuali ricorsi e impugnative, anche presentati da soggetti estranei alla Camera, avversi gli altri atti di amministrazione della Camera medesima. Proprio per quest'ultima ipotesi, il comma sesto ha specificato che nell'esercizio del potere di autodichia spetta al solo Ufficio di Presidenza giudicare in via definitiva non solo i ricorsi riguardanti il personale, ma anche tutti quei ricorsi il cui fondamento si basa su atti d'amministrazione della Camera.

Per quanto riguarda gli altri articoli, se con il 62 si è codificato quanto emerso in via di prassi per quanto attiene l'immunità della sede attraverso una disciplina specifica, con l'art. 102 si è introdotta una competenza consultiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali sui progetti di legge contenenti disposizioni in materia di sua competenza. Proprio tale Commissione, la sola che ha trovato specifica menzione nel Testo costituzionale, ancora oggi è riuscita a trovare attuazione a causa di fattori storico politici che ne hanno osteggiato l'integrazione. Verosimilmente, la stessa dovrebbe accogliere i rappresentanti delle autonomie nonché fornire pareri su provvedimenti di natura legislativa che riguardano le materie di cui agli artt.117, c. 3, e 119 Cost.<sup>444</sup>

Con il sesto comma dell'art.154, invece, è stata introdotta una norma transitoria al fine di stabilire l'applicazione della nuova competenza soltanto ai progetti di legge assegnati a decorrere dalla data di entrata in vigore della modifica regolamentare.

Gli interventi approvati nell'estate 1999 sono avvenuti invece in tre momenti susseguenti e hanno riguardato aree tematiche tra loro diverse e alla cui entrata in vigore diciassette articoli del Regolamento sono risultati essere diversi rispetto alla formulazione precedente.

Il primo intervento, del 14 luglio, ha apportato modifiche alle disposizioni (art.5 e 154 co.7) disciplinanti la costituzione e integrazione dell'Ufficio di Presidenza, nonché la durata in carica

---

<sup>444</sup> Sulla questione è da ultimo tornato Bifulco R., La lunga attesa dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, in Bassanini F., Manzella A. (a cura di), Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo, Firenze, Passigli editore, 2017, pp. 137-149. Si v. altresì Labriola S., Primi spunti interpretativi dell'ordinamento della commissione parlamentare per le questioni regionali dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001, in Quaderni regionali, 2001, pp. 923 ss.; Gianniti L., L'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001, in Le istituzioni del federalismo, 2001, pp. 1114 e ss.; Bifulco R., Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, in Rassegna parlamentare, n. 2,2003, p. 339 ss.; Lippolis V., Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in Federalismi.it, 20 dicembre 2006; Lupo N., Sulla necessità di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali, in Rassegna parlamentare, n. 2, 2007, pp. 357 ss.; Gianfrancesco E., Parlamento e Regioni: una storia ancora in attesa di un lieto fine, in Lippolis V., Lupo N., Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangieri, Napoli, Jovene, 2015.



dei suoi componenti. In particolare, la materia modificata è stata quella relativa alle modalità di elezione dei Segretari, finalizzata a evitare un'ipertrofia dell'Ufficio di presidenza, in ragione delle comprensibili, ma eccessive, rivendicazioni dei Gruppi costituitisi nel corso della Legislatura, ovvero di quei Gruppi deficitari di un proprio rappresentante per l'ottenimento di elezioni suppletive, di modo che l'organo fosse egualmente rappresentato.

La seconda modifica, approvata una settimana dopo, il 20 luglio 1999<sup>445</sup>, ha interessato due tematiche principali: da un lato quelle di natura prevalentemente economica, per cui sono state approvate modifiche alle disposizioni relative alle funzioni consultive della Commissione Bilancio, all'esame in Assemblea degli emendamenti aventi conseguenze finanziarie, all'organizzazione della discussione dei disegni di legge finanziaria, di bilancio, di assestamento del bilancio, del rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato e dei progetti di legge collegati alla manovra finanziaria e al contenuto e all'ammissibilità degli emendamenti riferiti ai progetti di legge collegati alla manovra finanziaria. Dall'altro, novità sono state introdotte sul versante della delegazione legislativa e in merito al parere parlamentare sugli atti del Governo.

Il primo gruppo di modifiche si è reso necessario a seguito dell'approvazione della legge 25 giugno 1999, n. 208, con la quale si sono apportate novità in materia di procedura finanziaria e contabile, in un'ottica di razionalizzazione e rafforzamento delle procedure spettanti alle Commissioni e dell'Assemblea, in ragione dell'adesione dell'Italia all'Unione economica e monetaria, che avrebbe di lì a breve portato all'adozione della moneta unica. Tra le novità, non solo la potestà consultiva obbligatoria della Commissione Bilancio, chiamata a fornire il proprio parere sulle conseguenze di carattere finanziario, ma altresì precisazioni nel caso in cui una Commissione in sede referente non prenda le dovute accortezze rispetto a un parere contrario o condizionato espresso dalla Commissione bilancio, che devono essere espressamente motivate dalla Commissione inadempiente nella relazione all'Assemblea, nonché ne deve essere dato annuncio dal Presidente di Assemblea prima di passare all'esame del testo.

Altre novità hanno riguardato non solo la potestà emendativa, ma anche il contingentamento dei tempi per la discussione dei disegni di legge finanziaria, di bilancio, di assestamento del bilancio e del rendiconto generale dello Stato, nonché il potere di stralcio di quelle disposizioni il cui contenuto è eterogeneo rispetto ai disegni di legge collegati alla manovra finanziaria e

---

<sup>445</sup> La riforma ha interessato gli artt. 74, 75, 85, 86, 87, 119, 123-bis RC. Per un'analisi, si cfr. Palanza A., Una nuova legge e un ordine del giorno per la riorganizzazione del processo di bilancio come metodo della politica generale (legge 25 giugno 1999, n. 208), in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 1999, pp. 635-659.

l'inammissibilità ovvero la preclusività di quegli emendamenti estranei all'oggetto proprio dei provvedimenti collegati o privi di adeguata copertura. Anche in questo caso, nonostante i buoni propositi, il tempo ha mostrato tutta l'incompiutezza e la fallacità di tale riforma, il cui giudizio è stato particolarmente negativo, con particolare riguardo al mancato coordinamento con un più generale quadro in materia di finanza pubblica<sup>446</sup>

Il terzo intervento ha avuto luogo il 27 luglio 1999<sup>447</sup>, quando hanno trovato felice approvazione le modifiche alle disposizioni riguardanti le competenze della Commissione politiche dell'Unione europea, per una sua maggiore equiparazione rispetto alle altre Commissioni permanenti; alle disposizioni disciplinanti l'esame del disegno di legge comunitaria e della relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, a seguito delle novità introdotte dalla legge cd. 'comunitaria' (l. n. 5 febbraio 1999, n. 25); nonché alle procedure informative presso le Commissioni su materie attinenti all'Unione europea.

Come brevemente anticipato all'inizio di questo capitolo, l'Assemblea del Senato è intervenuta in un secondo momento rispetto alle numerose innovazioni introdotte dall'altro ramo del Parlamento nel corso degli anni Novanta. La motivazione di questo ritardo rispetto alla riforma apportata al Regolamento della Camera è principalmente ascrivibile al fatto che il Senato aveva proceduto a un'ampia revisione già negli anni Ottanta. In particolar modo, la *vis* riformatrice del 1988, ampia e organica, aveva seguito una via particolare, quella di configurare norme caratterizzate da notevole elasticità. Elasticità tale per cui molte delle questioni presentatesi negli anni successivi sono state risolte alle volte con una applicazione estensiva da parte del Presidente di Assemblea, alle volte con prassi consolidate nel tempo, derogando alla disciplina regolamentare, soprattutto con riguardo alla programmazione lavori (privilegiando l'esame dei provvedimenti legislativi caratterizzati da rilevanza o urgenza) e alle modalità di votazione in funzione antiostruzionistica.<sup>448</sup> A tal ragione, il Regolamento del Senato è parso maggiormente

---

<sup>446</sup> Si v. Gambale P., Perrotta D., I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2005, p. 477-512; Perna R., Le procedure di bilancio, fra Governo e Parlamento in una democrazia maggioritaria, in Lippolis V., *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Il Filangieri, Quaderno 2007, Napoli, Jovene 2008, pp. 149-177.

<sup>447</sup> All'esito del procedimento, sono stati modificati gli artt. 126, 126-bis, 126-ter e 127-ter RC.

<sup>448</sup> Una novità di particolare rilievo si è verificata al Senato a seguito della già citata sent. n. 360/1996 della Corte costituzionale. Difatti, sulla base di una decisione assunta in Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari del 30 novembre 1996, si è introdotta la cd. ghigliottina. La *ratio* di tale istituto, che consente che al trentesimo giorno dal deferimento del disegno di legge di conversione del decreto legge (sessanta giorni se trasmesso dalla Camera) di porre in votazione il testo, è quello di evitare il generarsi di una situazione di incertezza normativa derivante dalla mancata conversione, giacché impedita la soluzione della reiterazione. Alla scadenza dei termini, il Presidente può porre in votazione il ddl di conversione, ciò comporta la decadenza degli emendamenti, fatta eccezione per quelli accolti dalla Commissione in sede

permeabile a innovazioni introdotte per vie diverse da quelle ordinarie – privilegiando il ricorso a pareri della Giunta per il regolamento, decisioni della Capigruppo –, nonché meno necessarie perché l'*habit* assemblearista e consociativista aveva oramai perso in questo ramo del Parlamento la sua incisività a vantaggio della consacrazione del bipolarismo.<sup>449</sup>

Difatti, è solo nei mesi di febbraio e luglio del 1999<sup>450</sup> che si è proceduto ad apportare specifiche modifiche al Regolamento della Camera alta. Anche in questo caso trattasi di due tipologie di interventi, l'una organizzativa, l'altra procedurale. Si è innanzitutto intervenuto sul Consiglio di Presidenza, attraverso una modifica dell'art. 5 RS, necessaria in virtù dell'eccessiva moltiplicazione dei Gruppi parlamentari intercorsa tra il 1988 e il 1993. Al fine di garantire una corretta estrinsecazione del principio di proporzionalità per quanto riguarda i Gruppi rappresentati nel Consiglio, sono state introdotte le elezioni suppletive, successive a quelle si verificano all'inizio della Legislatura, cui hanno però accesso solo quei Gruppi costituitisi di diritto (ex art. 14 comma 4 RS) in un secondo momento, per l'elezione di componenti che andranno a integrare il collegio. Tale novità si è resa necessaria per ovviare al rischio che il Consiglio di Presidenza non fosse adeguatamente rappresentativo dei Gruppi parlamentari costituitisi di diritto. Sulla base di ciò, è stata introdotta la possibilità per ciascuno di questi Gruppi di presentare al Presidente dell'Assemblea la richiesta di elezioni suppletive per individuare ulteriori Segretari, colmando così il *vulnus* recato al principio di rappresentatività. A livello procedurale, le novità apportate consentono l'elezione sulla base del voto limitato, per cui ciascun Senatore può esprimere una sola preferenza sulla scheda. All'esito delle elezioni, è proclamato eletto colui che consegue il maggior numero di voti tra coloro che sono iscritti ai Gruppi parlamentari costituitisi di diritto, mentre l'altro tra i Gruppi costituitisi in deroga o nel Gruppo misto.

Una previsione così come configurata è il risultato dell'alta *volatilità* che si è manifestata soprattutto negli ultimi anni, tale da comportare la necessità di introdurre uno stretto collegamento tra l'elezione suppletiva di uno dei membri del Consiglio di presidenza con la qualifica di Segretario e l'appartenenza al Gruppo parlamentare che ne ha richiesto l'elezione. Difatti, nel caso in cui il Senatore chiamato ad assolvere le funzioni di Segretario dovesse uscire dal Gruppo di appartenenza, incorrerebbe in una misura sanzionatoria che ne determinerebbe

---

referente. Cfr. Di Ciolo V., Ciaurro L., *Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari*, op. ult. Cit. pp. 7-8.

<sup>449</sup> Cfr. Ciaurro L., *Le riforme del Regolamento del Senato nella XIII Legislatura*, in Lippolis V., *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Il Filangieri, Quaderno 2007, Napoli, Jovene 2008, pp. 27-55.

<sup>450</sup> Cfr. Documento II, n. 27 e Documento II, n. 28 del 1999.

la cessazione della permanenza all'interno nel Consiglio (art. 5, co. 9-bis). Questa previsione, però, oltre a essere stata applicata solamente per coloro i quali sono stati eletti alle suppletive, ha avuto una retroattività limitata nel tempo e cioè circoscritta a quelle situazioni che si sono verificate a partire dal 2 marzo 1999. Tale previsione ha sollevato diverse critiche nonostante la sua *ratio essendi*, ossia impedire il cd. 'ribaltone', dal momento che l'effettività della disposizione è stata differita nel tempo, applicabile a partire dall'entrata in vigore della riforma stessa.

La portata modificativa che ha interessato l'art. 5 RS non si è limitata alla predetta novella. Tra il 25 ottobre 2001 e il 21 gennaio 2007 sono state infatti approvate alcune modifiche, in ragione delle quali sono state disciplinate ulteriori fattispecie, che hanno visto la fissazione di un numero massimo di segretari eleggibili con votazioni suppletive e che ha rappresentato il tentativo dar luogo a un bilanciamento tra le opposte esigenze di rappresentatività e proporzionalità all'interno del Consiglio, etc.<sup>451</sup>

Sulla base di quanto già anticipato nell'altro ramo del Parlamento, il Senato non si è tirato indietro rispetto al procedimento di verifica del numero legale. Se il quorum funzionale non è stato oggetto di modifiche, perché pur nelle diverse maggioranze richieste per ogni sede il numero legale è da sempre presunto e si dà per certo nella fase di deliberazione – a meno che non è presentata formale istanza di verifica –; altrettanto non può dirsi per il quorum strutturale. In ragione di quest'ultimo, per l'apertura delle sedute in Commissione, si procede alla verifica della sussistenza del numero. Con la modifica entrata a regime il 2 marzo 1999, è stata introdotta la necessaria verifica della sussistenza del numero legale all'inizio della seduta solo per sedi in cui la maggioranza per deliberare è fissata alla metà più uno dei componenti, e dunque per le riunioni delle Commissioni in sede referente. Inoltre, la verifica *ex officio* del numero legale è fatta dal Presidente di Commissione quando, una volta conclusasi la fase di discussione generale, si dà avvio alle votazioni per alzata di mano. Questa modifica, oltre a introdurre la verifica nel corso dell'iter, ha sostanzialmente determinato uno spostamento del baricentro in ordine di importanza dalla seduta alla deliberazione.

Sempre con specifico riguardo alla sussistenza del numero legale, sono state novellate anche gli articoli relativi alla sede assembleare, per quanto riguarda i tempi di sospensione delle sedute. Difatti, nel momento in cui diviene palese che il numero dei Senatori presenti in Aula è inferiore

---

<sup>451</sup> Ciaurro L., Le riforme del regolamento del Senato nella XIII legislatura, in Lippolis V. (a cura di), Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Napoli, Jovene, 2008, spec. pp. 31-33.

al quorum prescritto, il Presidente di Assemblea sospende la seduta per un tempo non inferiore a venti minuti rinviandola a un altro momento della medesima giornata (fino a 1999 la durata della sospensione era pari a sessanta minuti). Qualora il numero minimo di presenti non dovesse essere raggiunto per quattro volte consecutive, il Presidente toglie la seduta. Invece, nel caso in cui trattasi di seduta in Commissione, nonostante le differenze affermatesi in via di prassi<sup>452</sup>, il tempo di sospensione è pari a venti minuti, deciso dal Presidente del collegio ristretto.<sup>453</sup>

Per quanto attiene invece il rapporto tra le forze politiche presenti in Assemblea, sono state riprese quelle disposizioni che prevedono di riservare specifiche quote alle opposizioni. Nel determinare il programma bimestrale, il Presidente di Assemblea, una volta sentito il suo omologo dell'altro ramo del Parlamento e previa consultazione dei Presidenti di Commissione e del Governo, lo sottopone al voto della Conferenza dei Presidenti di Gruppo. La nuova formulazione dell'art 53, così come novellata, ha previsto che ogni due mesi siano riservate quattro sedute alle iniziative o ai desiderata delle opposizioni. È doveroso però precisare che, sebbene tale novella abbia portato avanti quanto anticipato nel 1988 con riguardo allo Statuto dell'opposizione, la stessa non è stata così incisiva, rappresentando piuttosto un mero *diritto di tribuna*<sup>454</sup>. Pur apprezzandone la portata innovativa, la previsione è facilmente aggirabile attraverso semplici meccanismi, quali quello di invertire l'ordine del giorno, quanto piuttosto inserire nuovi argomenti che hanno diritto di prelazione, la deliberazione di rinviare la questione in Commissione per un maggiore approfondimento, ovvero decidere di interrompere l'iter senza che siano esaminati gli emendamenti.

Ulteriori modifiche degne di attenzione sono quelle approvate in materia di esame dei disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, quelle relative al sindacato ispettivo, nonché in materia di autorizzazioni a procedere in caso di reati ministeriali.

Sotto il primo profilo, per quanto riguarda la funzione legislativa in materia di bilancio, sulla base delle novità introdotte nell'ordinamento con la già citata legge 25 giugno 1999 n. 208, il 21 luglio 1999 anche il Regolamento del Senato ha approvato le necessarie modifiche. In

---

<sup>452</sup> Se in Assemblea rientra tra le scelte discrezionali spettanti al Presidente l'eventuale decisione di rinviare la seduta a un altro giorno sin dal momento in cui riscontra la mancanza del numero legale, senza passare preventivamente per la sospensione; in Commissione, invece, sulla base di un'interpretazione letterale dell'art. 30, comma 5, il Presidente può decidere il rinvio dopo la prima sospensione.

<sup>453</sup> Rivosecchi G., op. ult. cit. Lippolis V., La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo, in Lippolis V. (a cura di) Il Parlamento del bipolarismo Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Il Filangieri, Quaderno 2007, Napoli, Jovene, 2007, p. 10 e nello stesso volume il contributo di Ciaurro L., Le riforme del Regolamento del Senato nella XIII Legislatura, op. ult. cit.

<sup>454</sup> Lippolis V., La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo, op. ult. cit.

particolare, si fa riferimento all'art. 126-*bis*, con cui sono espunti i cd. Collegati di sessione, al cui interno veniva ricompreso tutto ciò che, sebbene fosse collegato alle materie indicate nel Documento di programmazione economico-finanziaria, beneficiava di una vera e propria corsia preferenziale all'interno di questo ramo. Una corsia preferenziale di tale portata legittimava una mutazione genetica di tali provvedimenti, destinatari di qualsiasi emendamento onnicomprensivo. In ragione di ciò e per cercare di limitare il fenomeno di 'assalto alla diligenza' che si verificava, sono stati introdotti specifici limiti per i ddl collegati. A tal ragione è stata attribuita al Presidente di Assemblea la facoltà di stralciare tutto ciò che non è strettamente inerente alle disposizioni, nonché la il potere di dichiarare inammissibili quegli emendamenti reputati estranei. Altro articolo sottoposto a modifica è stato il 76-*bis* che, dato il suo nesso inscindibile con l'art. 11 ter comma 2 della legge n. 468/1978, ha introdotto l'obbligo di accompagnare gli schemi di decreto legislativi con una relazione tecnico-finanziaria.<sup>455</sup>

Invece, in tema di autorizzazioni a procedere per reati ministeriali, le modifiche hanno interessato l'art. 135-*bis* RS attraverso l'introduzione di uno specifico comma (8-*bis*), in base al quale le proposte di diniego dell'autorizzazione sarebbero state votate da quel momento in poi a partire dal momento in cui fossero state poste in votazione. Per questo per le proposte di diniego dell'autorizzazione messe ai voti in una seduta antimeridiana, i Senatori avrebbero potuto votare per tutta la durata della seduta in corso e per quella della seduta pomeridiana prevista per lo stesso giorno. La deliberazione avrebbe seguito le modalità dell'appello nominale con scrutinio simultaneo ovvero, successivamente, dichiarando il voto ai Segretari. Tale novità, anch'essa fonte di particolari critiche rivolte all'illegittimità del voto così come configurato, è stata così delineata al fine di raggiungere il quorum necessario per la validità del voto.

Con riguardo invece alla funzione di controllo, si è intervenuti nello specifico sulle disposizioni che disciplinano il sindacato ispettivo. Con l'art. 151-*bis* sono state apportate modifiche di particolare rilievo alle interrogazioni a risposta immediata, riprendendo quanto già avviato dalla Camera dei deputati con le novelle di due anni prima. Lo svolgimento dell'interrogazione, che deve essere attinente alle materie su cui si è addensato il consenso nella Capigruppo, vede il contraddittorio tra due soggetti coinvolti (Presidente o Vice Presidente del Consiglio o Ministro competente per materia e Senatori interroganti della maggioranza e delle opposizioni), che si

---

<sup>455</sup> Perna R., e procedure di bilancio, fra Governo e Parlamento, in una democrazia maggioritaria, in Lippolis V. (a cura di), Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Napoli, Jovene, 2008, pp. 149-177.

affrontano con un repentino confronto fatto di domande e risposte puntualmente scadenzate, anticipate da una eventuale relazione introduttiva del Governo.<sup>456</sup>

Tutte quelle esaminate sinora sono state novelle che hanno introdotto alcune notevoli novità regolamentari (quelle della Camera in maniera più ampia e organica). Se da una parte hanno rappresentato semplici adeguamenti procedurali al nuovo regime politico che si è andato delineando, dall'altra hanno costituito veri e propri tentativi di riallineamento tra i Regolamenti delle due Camere. L'obiettivo ispiratore che ha legato tutte le disposizioni su cui è intervenuta la riforma, pur nella palese disomogeneità, è stato quello sotteso alla nuova dinamica dei rapporti tra maggioranza e opposizione. Quest'ultima dovrebbe essere in grado di far emergere, ammesso che sia sufficiente, grazie alla predisposizione di appositi spazi, un proprio indirizzo politico alternativo a quello espresso dalla maggioranza, che a sua volta deve essere messa in grado di sottoporre all'esame e alla deliberazione delle Camere i provvedimenti che rientrano nel programma e su cui è stato ottenuto un mandato fiduciario, tanto dal Corpo elettorale quanto dal Parlamento.

Nondimeno, il banco di prova del combinato disposto delle nuove disposizioni regolamentari ha però mostrato una veste nuova dei rapporti tra il governo e la "sua" maggioranza, in grado di proiettare in maniera del tutto evidente all'interno dell'Istituzione l'indirizzo politico e di traghettare verso il principio dell'alternanza. Ciò grazie alla nuova configurazione della programmazione lavori, che avrebbe dovuto consentire – più facilmente al Senato e meno alla Camera – al Governo e alla maggioranza di cui questo è espressione la determinazione di tempi certi circa la realizzazione del programma di governo, nell'alveo di un Parlamento decidente.<sup>457</sup>

Il banco di prova delle legislature successive ha però dimostrato una attuazione fallace derivante da una configurazione non sufficiente adeguata.

Così come in passato, anche negli anni Novanta del Novecento, i Regolamenti parlamentari hanno svolto il ruolo di *camera di compensazione* tra le mancate revisioni costituzionali – pur auspicate e necessarie –, la Costituzione materiale e la forma di governo. Difatti, l'assetto bipolare verso cui si è cercato di indirizzare il regime politico ha visto il solo coinvolgimento

---

<sup>456</sup> Lippolis V., La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo, op. ult. cit.; Ciaurro L., Le riforme del Regolamento del Senato nella XIII Legislatura, op. ult. cit.; Rivosecchi G., I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del Regolamento della Camera dei deputati, in Lippolis V., Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Il Filangieri, Quaderno 2007, Napoli, Jovene 2008, pp. 201-242.

<sup>457</sup> Violante L., Premessa a riforma. A conferma di ciò, taluni Autori, pur ammettendo anche particolari e benevole congiunture politiche, hanno richiamato la diminuzione del ricorso alla questione di fiducia. Lippolis V., Maggioranza, opposizione e governo, in Violante L. (a cura di), Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001, pp. 655 e ss.

dei Regolamenti parlamentari, su cui le forze politiche hanno investito, nella perdurante incapacità di ridisegnare e razionalizzare il Testo costituzionale rimasto immutato.<sup>458</sup>

Per taluni autori, nonostante i buoni propositi del biennio 97-99, le riforme regolamentari avrebbero potuto fare ulteriori passi in avanti, soprattutto con specifico riguardo al *grande assente* Governo, sia per quanto riguarda il suo ruolo all'interno delle Camere, sia per quanto riguarda le sue funzioni. Nell'epoca del bipolarismo caratterizzato dall'alternanza, l'Esecutivo, che ha raggiunto un certo grado di centralità<sup>459</sup>, dovrebbe essere titolare di una posizione di primo piano per quanto riguarda la determinazione dell'indirizzo politico all'interno delle procedure parlamentari e non auspicare in una forte connessione con la maggioranza di cui è espressione. Considerando l'affermazione della democrazia maggioritaria, inaugurata nel 1993 e confermata con la successiva legislazione elettorale – introdotta con l'auspicio di trovarsi dinnanzi a un mite bipolarismo, presentatosi nel concreto come particolarmente conflittuale e rissoso –, è necessario considerare che ci si trova dinnanzi a coalizioni, alle volte abnormi, che

---

<sup>458</sup> “L’elasticità dell’attuale disciplina e l’incertezza che, anche per l’assenza di saldi puntelli costituzionali, accompagna le vicende del bipolarismo maggioritario lasciano ancora ampio spazio ai Regolamenti parlamentari per significativi interventi nella definizione del rapporto tra governo, maggioranza e opposizione in relazione all’evoluzione futura del sistema politico”. Lippolis V., *Maggioranza, opposizione e governo*, cit. p. 658.

<sup>459</sup> L’evoluzione delle forme di governo parlamentari e semipresidenziali, all’interno della dinamica dei rapporti tra Legislativo ed Esecutivo, teorizzata già all’inizio degli anni Trenta del secolo scorso, ha visto una progressiva prevalenza di quest’ultimo. Sebbene tale processo non abbia ovviamente seguito lo stesso percorso e le stesse tempistiche, l’accrescimento di ruolo e funzioni del governo accomuna molte esperienze nel quadro comparato (*in primis* quelle geograficamente più vicine di Gran Bretagna e Francia). La maggiore preminenza del ruolo del Governo è stata anticipata e seguita da un rafforzamento dei suoi poteri soprattutto nell’ambito del procedimento di formazione delle leggi, reputati necessari affinché il Governo potesse e possa attuare il proprio indirizzo politico. Si pensi ad esempio agli strumenti procedurali introdotti nei Regolamenti parlamentari, come la ghigliottina o al voto bloccato, che consentono al Governo in Parlamento di accelerare le discussioni per giungere quanto prima all’approvazione di provvedimenti ritenuti essenziali per l’attuazione del programma. Su questo punto, già Mirkine-Gutzèvitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnell*, Paris, Giard, 1931. Si v. altresì Lucarelli A., *Modelli liberali alla Costituente nel pensiero di Vittorio Emanuele Orlando: la conciliabilità del Rechtsstaat e governo parlamentare*, in *Diritto e cultura*, 1997 e Fabbrini S., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *Governare le democrazie: esecutivi, leader e sfide*, Napoli, Jovene, 2011. Tra l’altro sulla necessità di incrementare il ruolo del Governo si sono espressi favorevolmente alcuni esponenti politici, anche di spicco. Si ricorda ad es. l’intervento del Presidente del Senato Schifani, il quale in occasione di un suo discorso tenuto il 6 novembre del 2008, riprende quanto evidenziato dal Capo dello Stato e cioè un confronto su una revisione costituzionale che intervenga recependo le evoluzioni del rapporto tra Parlamento e Governo in un efficiente e moderno sistema parlamentare. “Un rapporto che fa del Presidente del Consiglio il *leader* della maggioranza parlamentare, e ciò per effetto della scelta degli elettori che tende a incorporare “la scelta del *leader* nella scelta della maggioranza”. Tale confronto sarebbe dovuto avvenire contestualmente a un confronto sulla revisione regolamentare che recepisca “la necessità di rafforzare la posizione del Governo in Parlamento”. Cfr. Discorso del Presidente Schifani, *Le regole del Parlamento nell’epoca del bipolarismo*, 6 novembre 2008.



molto spesso alimentano le proprie fratture politiche all'interno della maggioranza, comportando situazioni di difficile soluzione<sup>460</sup>.

Ripercorrendo gli interventi che complessivamente sono stati innestati nei rispettivi Regolamenti della Camera e del Senato, emerge una considerazione forse non del tutto ovvia. Pur tenendo a mente l'aspetto positivo finalizzato a una maggiore efficienza delle Camere, tali riforme regolamentari hanno mostrato un certo grado di dissociazione negli intendimenti. Se da un lato l'obiettivo è stato quello di dar seguito alla transizione maggioritaria inaugurata dalla riforma elettorale del 1993 nel regime politico, dall'altro si è cercato di incentivare l'atomismo politico all'interno delle coalizioni per incrementare il ruolo delle singole forze politiche. Tra l'altro è impensabile affidare il compito di risoluzione dei problemi che investono il principale soggetto che anima lo scenario politico, ossia il partito, nonché quello di assicurare la governabilità del sistema al solo lavoro dei Regolamenti parlamentari. Il tentativo di risolvere problematiche di tale portata, che impediscono la felice soluzione alla transizione di regime mai portata a termine sinora, deve essere il combinato di molteplici interventi, tanto sul lato istituzionale (forma di governo e legislazione elettorale), tanto su quello Regolamentare. Troppe volte si è rinviato il fardello di questo compito ai Regolamenti, che spesso sono divenuti ostaggi di maldestri tentativi, senza tener conto di questioni di altro ordine, pur meritevoli di altrettanta considerazione. Nell'arco temporale del biennio 1997-1999 entrambe le Assemblee parlamentari sono state chiamate ad affrontare e ad attuare progressive – ma eterogenee – modifiche sia di ordine organizzativo, sia di ordine funzionale, acclamate come artefici del superamento delle concezioni assemblearistiche.<sup>461</sup> Come si è cercato di analizzare, le novità introdotte sono state ispirate sia a migliorare a livello qualitativo l'organizzazione parlamentare, che ne avrebbe beneficiato in termini di funzionamento, ma altresì con l'obiettivo di limitare gli effetti derivanti dalla profonda crisi che ha investito i partiti politici. In questo modo i Regolamenti hanno svolto il ruolo di principale recettore dei mutamenti istituzionali intercorsi tanto sulla forma di governo e sulle Istituzioni rappresentative, in ragione dello stretto rapporto sussistente tra i Regolamenti parlamentari e la Costituzione materiale (cfr. *supra* cap. 1), quanto rispetto al sistema maggioritario. Nell'impossibilità di recepire *tout court* il nuovo assetto bipolare dal punto di vista istituzionale, che avrebbe dovuto seguire invece la contestuale triplice via delle riforme costituzionali, elettorali e regolamentari, proprio i Regolamenti

---

<sup>460</sup> Lippolis V., La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo, p. 9.

<sup>461</sup> Rivosecchi G., Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII Legislatura, pp. 169-175.

parlamentari hanno cercato di ottemperare – in maniera *strisciante* – alle esigenze del mutato contesto, recependo, per quanto possibile, quanto emerso dal diritto vivente<sup>462</sup> e portando così a compimento il necessario processo di completamento.

#### **4.2. Il bipolarismo imperfetto: dal primo tentativo di revisione costituzionale del nuovo millennio alla fase coalizionale inaugurata dal ‘Porcellum’**

Come più volte anticipato, i vari tentativi di riforma istituzionale sono stati improntati sulla base di un’intenzione, quella di curvare il sistema verso la democrazia maggioritaria<sup>463</sup> al fine di superare la grave e perdurante crisi. Tale modifica avrebbe dovuto seguire due importanti direttrici: da un lato la certa investitura degli Esecutivi, legittimati e di diretta derivazione del Corpo elettorale; dall’altra la logica dell’alternanza, configurata attraverso la determinazione di elementi chiarificatori del ruolo svolto dalle maggioranze, chiamate a governare, e dalle opposizioni, chiamate a controllare.

A livello istituzionale, le forze politiche si sono poste nuovi obiettivi, nell’ottica di conseguire la tanto agognata democrazia bipolare dell’alternanza, sia con specifico riguardo alla governabilità, sia per quanto attiene la legittimità. Nel giro di pochi anni si è infatti aggiunta nel dibattito la questione del federalismo, presentata come necessaria e funzionale al miglioramento del sistema. Però, il rendimento tra i diversi livelli non ha seguito una strada univoca: se a livello sub-nazionale la forma di governo è stata modificata in maniera coerente rispetto alla formula elettorale, coinvolgendo *a latere* anche i Regolamenti, determinando quindi un vero e proprio allineamento che ha generato alti tassi di rendimento; sul piano

---

<sup>462</sup> Tra tutti, Esposito C., *Diritto costituzionale vivente: Capo dello Stato e altri saggi* (a cura di Nocilla D.) Milano, Giuffrè 1992.

<sup>463</sup> La tipologia di democrazia verso la quale il sistema politico-istituzionale italiano si è avviato, in particolar modo a partire dal 2001, è quella maggioritaria, caratterizzata dall’alternanza nell’alveo di un panorama coalizionale. Il modello presenta taluni elementi caratteristici strettamente relativi alla competizione politica, come: la presenza di un sistema bipartitico ovvero bipolare, la cui dinamica vede il confronto tra due poli (partiti o coalizioni), una legislazione elettorale maggioritaria, la scelta diretta ovvero da parte del Corpo elettorale della coalizione cui sarà affidato il Governo, etc. A differenza di altri paesi, il caso italiano, pur presentando alcuni elementi tipici soprattutto per quanto riguarda il Governo e la maggioranza, ne è deficitaria di altri, quali la mancata disciplina di specifici diritti per quanto riguarda la maggioranza e al tempo stesso di un catalogo di diritti spettanti all’opposizione. Sulla possibilità che siano gli elettori a scegliere direttamente il Governo (cd. *Democrazia immediata*) ovvero che siano i partiti, si v. le differenze addotte in un celebre saggio di Duverger M., *La monarchie républicaine*, Paris, Laffont, 1974. Sulla distinzione tra democrazie consensuali e democrazie Lijphart A., *Democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1988. Per un commento si v. Chessa O., *La democrazia maggioritaria nell’interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2004, pp. 19-60.

nazionale il rendimento è stato basso (se non addirittura peggiore), perché la forma di governo è rimasta sostanzialmente invariata e i Regolamenti non sono stati modificati come auspicato e dovuto, perpetrando un vero e proprio disallineamento. La strada intrapresa per il raggiungimento degli obiettivi posti è risultata deficitaria di altri elementi importanti, quali la presenza di un sistema politico e di partiti<sup>464</sup> strutturati, sopravvissuti in qualche modo al pesante processo di frammentazione e destrutturazione degli anni precedenti.

Ciò che in realtà ne è emerso, è un bipolarismo di diversa natura rispetto a quello “mite” preventivato. Nonostante le aspirazioni, il regime politico-istituzionale si è ben presto visto costretto a tener conto dei limiti derivanti da un contesto partitico frammentato, che non possiede una struttura forte alla base, e dove si registra la grande assenza di partiti maggioritari. Quello che si è instaurato è un bipolarismo imperfetto e fortemente conflittuale<sup>465</sup>, i cui elementi di destabilizzazione non solo hanno rivolto la loro attenzione al sistema, contribuendo a un inasprimento della crisi, ma al tempo stesso hanno investito le Istituzioni, in particolar modo quella rappresentativa per eccellenza. La conflittualità si è andata sempre più esacerbando all'interno della dinamica politica giacché il confronto ha assunto la veste dello scontro aperto, ove maggioranza e opposizione si sono rivolte (e continuano a farlo) reciproche accuse.

In realtà però, tale disarmonia non ha esplicato i propri effetti esclusivamente nella dinamica dei rapporti tra soggetti antagonisti, bensì ha cominciato sin da subito a riverberarsi anche nelle coalizioni, all'interno delle quali le forze politiche non sono riuscite a trovare un giusto equilibrio di intenti, ma sono sempre più interessate a emergere tanto nell'ottenimento del consenso, quanto nella gestione della cosa pubblica. A ciò è necessario aggiungere che all'interno delle nuove formazioni partitiche (partiti personali o partiti presidenziali), le figure di spicco, personalità dotate di un certo carisma, non sono più propense alla mediazione, generando un contrasto infracoalizionale e infrapartitico di impossibile soluzione. Tale situazione è stata tra l'altro incoraggiata dalle formule elettorali tendenzialmente maggioritarie, dal momento che le stesse hanno la capacità intrinseca di aumentare esponenzialmente il

---

<sup>464</sup> Una volta tramontato il partito di massa che aveva caratterizzato per lungo tempo il Novecento, il partito politico ha assunto vesti inconsuete, totalmente diverse dal passato. L'universo partitico, italiano e non, ha cominciato a costellarsi di una pluralità di tipologie: cartel party, partito elettorale, partito populista, partito personale, etc. La forte personalizzazione è stata ben presto inaugurata dal Centro-destra già a partire dal 1994 e poi confermata nel ventennio successivo. Solo più recentemente il centro-sinistra è parzialmente riuscito, seppur non del tutto, a far emergere leader temporanei, paragonabili però a stelle comete, che illuminano il cielo partitico e il sistema politico per breve tempo, per poi oscurarsi. Venturino F., *Elezioni e personalizzazione della politica*, Roma, Aracne, 2005.

<sup>465</sup> Alcuni Autori hanno definito il bipolarismo come conflittuale che si innesta in un sistema istituzionale a policentrismo esasperato. Cfr. Lippolis V., Pitruzzella G., *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria mannelli, Rubettino editore, 2007, p. XI.

confronto tra figure carismatiche, che non riescono a trovare gli adeguati spazi per consentire un giusto equilibrio, comportando una serie di scissioni interne, la cui ovvia conseguenza è la creazione di nuovi partiti politici.<sup>466</sup>

Questa attitudine, oltre a generare una crescente frammentazione, condiziona irrimediabilmente la stabilità necessaria al mantenimento di un indirizzo coerente. Al tendenziale bipolarismo politico non è corrisposto all'interno delle Camere un bipolarismo parlamentare.<sup>467</sup>

---

<sup>466</sup> Manzella A., Il crollo della casa comune partitocratica, in *Micromega* n. 4, 1992, pp. 57 e ss.; Fabbrini S., Vassallo S., Il governo. Gli esecutivi delle democrazie contemporanee, Roma-Bari, Laterza, 1999. Calise M., Il partito personale, Roma-Bari, Laterza, 2000.

<sup>467</sup> Tra l'altro è necessario sottolineare come, nel caso italiano, la legislazione elettorale di contorno, in particolar modo la disciplina relativa al finanziamento, abbia incentivato la frammentazione. A seguito della consultazione referendaria, che ha abolito il finanziamento pubblico ai partiti, il Legislatore è intervenuto con la legge n. 515 del 1993 introducendo disposizioni concernenti le spese per le campagne elettorali dei partiti politici e dei candidati – anche in relazione all'adozione dei collegi uninominali – e un sistema di controllo e sanzioni in relazione alle spese elettorali. Per quanto riguarda il sistema dei rimborsi delle spese elettorali sostenute dai partiti (già previsto con la legge n. 195/1974), tenendo conto dell'allora vigente sistema elettorale misto a prevalenza maggioritaria, lo stesso avrebbe previsto due fondi: uno per la Camera, da ripartire tra i partiti che avessero superato la soglia del 3 per cento dei voti in ambito nazionale e un eletto a loro collegato nei collegi uninominali – o la soglia del 4 per cento nella parte proporzionale –; e uno per il Senato da ripartire tra i partiti che avessero ottenuto almeno un candidato eletto nella regione – o conseguito almeno il 5 per cento dei voti in ambito regionale. In tal maniera, l'accesso ai rimborsi sarebbe stato legittimato sulla base di un discreto consenso elettorale. La normativa introdotta dalla l. 515/1993 è stata successivamente modificata attraverso interventi troppo spesso frammentati e disorganici, focalizzati sulla disciplina dei rimborsi e che hanno consentito la sopravvivenza dei partiti solo grazie alle frequenti consultazioni elettorali, che hanno determinato l'erogazione del contributo per le spese elettorali. Pertanto si è deciso di modificare di nuovo la materia, con la legge n. 2 del 2 gennaio 1997, che ha introdotto la possibilità per i contribuenti di destinare il quattro per mille dell'Irpef alla costituzione di un fondo volontario per il finanziamento dell'attività politica, nonché altre forme di finanziamento indiretto consistenti in agevolazioni fiscali sulle imposte lorde per quanto riguarda i contributi versati da persone fisiche e società di capitali a favore dei partiti. Ma sin da subito è apparso evidente come la creazione di un generico fondo per il finanziamento della politica non avrebbe incoraggiato i cittadini, in particolare in un periodo di aspre critiche e di scarsa partecipazione alla vita politica. Di conseguenza, i contributi versati sono risultati essere del tutto insufficienti e, quella che avrebbe potuto rappresentare un'ottima soluzione, in realtà ha perso ogni significato. La legge n. 2/1997 ha inoltre esteso la categoria degli aventi diritto al rimborso delle spese elettorali fino a ricomprendere partiti e movimenti che avessero anche solo un parlamentare eletto alla Camera o al Senato. Alla ripartizione del fondo potevano partecipare partiti e movimenti che ne avessero fatto domanda al Presidente della Camera. Perciò, ciascun candidato avrebbe dovuto dichiarare, al momento di accettazione della candidatura, *“il movimento o il partito politico di riferimento. Analoga dichiarazione (...) effettuata dai candidati alle elezioni suppletive per le due Camere”*. Tale disposizione, come è facilmente intuibile, non avrebbe costretto il parlamentare a rimanere legato al partito o al movimento di riferimento, ma avrebbe vincolato, per tutta la durata della legislatura, il contributo. Tali scelte, dunque, hanno inaugurato ulteriori critiche e hanno comportato una maggiore frammentazione del sistema politico. A seguito dell'oggettivo e riconosciuto fallimento del meccanismo di contribuzione attraverso il 4 per mille, il Parlamento Italiano ha deciso di abrogare la quasi totalità della legge n. 2 del 1997 e di tamponare la situazione attraverso l'approvazione – sempre a larghissima maggioranza – di un successivo intervento, ossia la legge 3 giugno 1999, n. 157, *in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e ai partiti politici*. Si è quindi deciso di procedere cercando di rispettare il più possibile l'esito del referendum del 1993, attraverso un intervento sulle spese per le consultazioni elettorali (il cosiddetto 'rimborso elettorale'), ma aumentandone la somma a tal punto da ristabilirlo come finanziamento ordinario. La legge n. 157 del 1999 ha previsto l'attribuzione ai partiti politici o movimenti di un rimborso in relazione alle spese elettorali sostenute per le

Le alleanze raggiunte nella fase coalizionale sono sempre alla ricerca di consensi e la loro eterogeneità costringe a dar luogo a una attività di mediazione permanente affinché i Governi possano aspirare a durare tutta la Legislatura, nonché a rincorrere i senatori a vita e quei rappresentanti eletti nelle circoscrizioni Estero, affinché le predette compagini possano sopravvivere a deliberazioni parlamentari politicamente decisive, non cedendo ai ricatti delle componenti più radicali. Nell'arco temporale compreso tra il 1993 e il 2005, in cui è stato vigente il cd. Mattarellum, si sono svolte ben tre consultazioni elettorali, all'esito delle quali il vincitore di turno è rimasto ostaggio di ricatti in particolar modo in uno dei due rami del Parlamento e, pertanto, il sistema politico non è riuscito a raggiungere quel *quantum* di stabilità necessario.<sup>468</sup>

Il maggiore imputato è dunque il partito, oramai succube di un processo di destrutturazione e smarrito perché ha perso la propria connotazione ideologica e identitaria, incanalato verso una rideterminazione della propria natura. Il venir meno di quelle strutture politiche che avevano animato lo scenario politico nel corso del Novecento, ha costretto le ceneri della classe politica fatta da singoli a fondare nuove forze politiche, diverse dal passato poiché rappresentative di nuovi modelli (personali, leggeri, presidenziali, etc.). La crisi della rappresentanza è endemica, profonda, incapace di dar seguito a un meccanismo di rigenerazione interna e ostaggio di logiche conflittuali.

Appare dunque evidente come all'interno del regime politico inaugurato con l'avvento della fase caratterizzata dalla cd. "Seconda repubblica" il modello della democrazia maggioritaria, pur fortemente voluto, non abbia mai trovato radici robuste che consentissero oltre che germogliare, anche la sua fioritura, ponendo così fine alla lunga fase di transizione.

---

campagne, sia per quanto riguarda il rinnovo di Camera e Senato, sia per quanto riguarda il Parlamento europeo e i Consigli Regionali. Cfr. Troccoli, G., La legge 2 gennaio 1997, n. 2 e il finanziamento dei partiti, in *Rassegna Parlamentare*, n.3, 1997, pp. 615-669 e Pinelli, C., Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni in D'Alimonte R. Fusaro C., *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008. Per un approfondimento sul tema, si v. Lanchester, F. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè editore, 2000; Biondi, F., *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, Milano, Giuffrè editore, 2012; Tarli Barbieri G., Biondi F., (a cura di) *Il finanziamento della politica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016. Sul finanziamento della vita politica e sull'evoluzione del rapporto all'interno del circuito democratico tra soggetti politicamente rilevanti, finanziamento e trasparenza Borrello R., *Finanziamento della politica e diritto pubblico: profili di teoria generale e caso francese*, Milano, Giuffrè, 1997.

<sup>468</sup> Una nota di merito alla formula tendenzialmente maggioritaria va comunque riconosciuta. Nel quindicennio compreso tra il 1994 e il 2008, le due leggi elettorali hanno cercato di favorire l'alternanza, ponendo fine all'anomalia precedente che ha caratterizzato quasi mezzo secolo di storia costituzionale italiana, giacché ha impedito il riproporsi del dominio quasi imperturbabile della Democrazia cristiana, tramontata come abbiamo visto nel III capitolo, con il terremoto referendario del 1993.

L'elemento su cui si è concentrata l'attenzione delle forze politiche in gioco è stato quello delle grandi riforme, attese e acclamate come risolutive dalla crisi di sistema, nell'ottica di una maggiore funzionalità delle Istituzioni, come garanzia della governabilità e della stabilità. Forse sarebbe stato più giusto dapprima avviare un profondo esame di coscienza da parte dei soggetti politici, che dovrebbero anteporre alle logiche conflittuali e di mero interesse politico, altre questioni di primario interesse e, in un secondo momento, riflettere su quale strada percorrere nel lungo periodo.<sup>469</sup>Qualsiasi sia la strada riformista che si voglia attuare, la stessa deve trovare l'accordo tra le forze politiche in gioco.

Una volta raggiunto l'accordo sulla formula elettorale tendenzialmente maggioritaria, si è cercato di superare la crisi di regime e portare a compimento la transizione infinita, operando contestualmente tanto sul piano istituzionale, quanto su quello regolamentare. Riforme istituzionale e regolamentare avrebbero dovuto rappresentare due corpi di fabbrica del medesimo edificio, due elementi contigui all'interno dello stesso disegno riformatore. Solo la seconda ha trovato approvazione, mentre si è già anticipato come la riforma della II parte della Costituzione della Commissione bicamerale non sia mai giunta a termine, lasciando così il quadro non finito.

Un ulteriore impulso alla curvatura maggioritaria del sistema è derivato dall'approvazione di ben tre proposte di legge di revisione costituzionale: se con la prima (l. cost. 1/1999) si è intervenuti sulla forma di governo regionale, con le seconde (l. cost. nn. 1/2000 e 2/2001) si sono apportate modifiche agli artt. 48,56 e 57 del Testo costituzionale. La terza, approvata con la sola forza della maggioranza di centro-sinistra ha comportato sostanziali modifiche al Titolo V Cost., rimodellando l'assetto delle autonomie territoriali, ma al tempo stesso aprendo la strada a un'iperattività della Corte costituzionale chiamata a dirimere l'enorme contenzioso tra Stato e Regioni che da lì a breve avrebbe mostrato tutta la sua problematicità.<sup>470</sup>La riforma del 2001, con cui è stato modificato in maniera sostanziale il riparto di competenze legislative tra Stato e

---

<sup>469</sup> “Prima di immaginare qualsiasi riforma occorre innanzitutto lavorare, perché senza un recupero della sua capacità ordinatrice-progettuale, senza il superamento della riedizione schmittiana della contrapposizione ‘amico-nemico’, senza la ricerca di soluzioni che depotenzino le spinte radicali e anti-sistema, senza legittimazione reciproca tra le parti, senza la convergenza dei principali attori politici su alcune convenzioni costituzionali, il degrado politico-istituzionale non potrà essere arrestato da nessuna ricetta istituzionale”. Lippolis V., Pitruzzella G., *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria mannelli, Rubettino editore, 2007, cit. p. XII-XIII.

<sup>470</sup> La legge costituzionale Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica il Titolo V Cost. è stata approvata al referendum confermativo del 7 ottobre 2001, al quale parteciparono 16843530 di cittadini italiani, di cui il 96,50% a favore. A seguito delle elezioni regionali, vinte dalla controparte politica di centro-destra, gran parte dei Presidenti di Regione si sono fatti portavoce della necessità di attuare la riforma della Costituzione relativa al Titolo V, sulla base di quanto già intentato dalla Commissione D'Alema.

Regioni, ha mostrato ben presto le proprie problematicità, in particolar modo per la mancanza di un'adeguata sede di raccordo politico tra il governo centrale e il sistema delle autonomie territoriali.

A tal ragione, si è cercato di colmare tale vuoto dapprima, nella XIV Legislatura, con l'A.C. 4862 recante "Modifiche alla parte II della Costituzione" (c.d. "Devolution")<sup>471</sup>, e poi con la cd. Bozza Violante<sup>472</sup> nella XV Legislatura. Entrambi i progetti hanno presentato un elemento in comune di non trascurabile rilievo, la mancanza di un preventivo assenso tra le forze politiche. Le due proposte sono state deficitarie di un accordo politico alla base delle "grandi riforme". Ciò è testimoniato dal fatto che sono state presentate dalle sole maggioranze di governo, dunque senza l'appoggio delle opposizioni.

Con la prima proposta, fortemente voluta dalla maggioranza di governo di centro-destra, si è cercato di modificare ben quaranta articoli della Costituzione. La stessa avrebbe interessato profondamente il bicameralismo attraverso l'adozione di un modello in cui titolare del rapporto fiduciario con il Governo sarebbe stata esclusivamente la Camera dei deputati, mentre il

---

<sup>471</sup> Il Governo di centro-destra, nella persona dell'On. Bossi, allora Ministro per le riforme istituzionali, ha presentato dapprima nel 2002 un disegno di legge volto a modificare l'art. 117 Cost., devolvendo quattro materie oggetto di competenza concorrente alla competenza legislativa regionale e introducendo il cd. federalismo. Qualche mese più tardi, il Governo ha presentato un altro ddl di revisione riguardante l'intera parte II della Costituzione, che è stato sottoposto alla procedura della *navette* a seguito dei numerosi emendamenti presentati durante l'esame della Camera. In realtà, il testo è stato oggetto di molte critiche, espresse sia dalla dottrina sia dalla Conferenza delle Giunte regionali in quanto si è ritenuto non fosse "*rispettoso dell'unitarietà della Repubblica e, al tempo stesso, autonomista, cooperativa, semplificata ed efficace, in grado di superare incertezze e conflittualità*". Cfr. Decaro, C., La riforma del bicameralismo in Italia, cit. pag. 129. La stessa coalizione ha trovato un accordo in sede di dibattito, dal momento che la Lega avrebbe voluto a ogni costo una *devolution* basata sul modello inglese, senza però approfondirne contenuti e significato; dall'altro, invece, Forza Italia e Alleanza Nazionale avrebbero voluto importare il modello di premierato nell'alveo di una forma di governo parlamentare, affidando maggior peso specifico del Presidente del Consiglio dei Ministri (Premier), con investitura diretta. Cfr. Fusaro C., Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015), op. ult. cit. e Lippolis V., Pitruzzella G., Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica, op. ult. cit. Si v. altresì Elia L., La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra, Bologna, Il Mulino, 2005.

<sup>472</sup> Il testo base, adottato dalla I Commissione della Camera dei Deputati il 3 ottobre 2007, è stato il frutto di una complessa mediazione tra le varie forze politiche e si è posto la finalità di "*conservare al nostro orientamento i caratteri di un sistema bicamerale*" procedendo anche "*nel senso di un deciso superamento dell'attuale bicameralismo paritario, differenziando le due Camere con riguardo al titolo di legittimazione, alla composizione, alle modalità di partecipazione al procedimento legislativo, alla sussistenza rapporto fiduciario con il Governo*" (Relazione introduttiva dell'On. Bocchino al l ddl A.C. 553-A). Il progetto, che ha preso il nome dal Presidente della Commissione Luciano Violante, abbandonava l'idea della grande riforma perseguita negli anni precedenti, focalizzandosi solo su alcune specifiche questioni, al fine di concedere al testo un largo seguito partitico. Gli aspetti più salienti della riforma sono da ricondurre alla parte seconda della Costituzione, in particolar modo alla forma di governo, alla composizione e funzioni del Parlamento e alla previsione del Senato Federale – eletto indirettamente – con natura e funzioni di Camera territoriale, che non sarebbe stato chiamato a votare la fiducia al Governo e non sottoponibile a scioglimento dal Presidente della Repubblica. La discussione parlamentare si è interrotta alla Camera il 13 novembre 2007 a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

“Senato federale” sarebbe stato elevato a organo di raccordo tra i diversi livelli di governo; sia attraverso un migliore riparto della funzione legislativa tra le due Camere differenziando la titolarità della stessa in base a tre distinti procedimenti legislativi (bicamerale paritario, bicamerale a prevalenza Camera o a prevalenza Senato). Di contro, con la Bozza Violante si è prevista parimenti l’esclusività del rapporto fiduciario tra la Camera dei Deputati e il Governo, mantenendo tuttavia la competenza bicamerale su quelle materie riguardanti l’assetto costituzionale o i rapporti tra gli enti costitutivi della Repubblica. Inoltre, al fine di valorizzare le autonomie, si sarebbe operata una trasformazione del Senato in Camera degli enti territoriali, accentuandone tale carattere tramite l’elezione dei componenti da parte dei Consigli Regionali e dai Consigli delle autonomie locali. In generale si è deciso di ridimensionare il ruolo della seconda Camera per evitare la paralisi dell’iter legislativo e assicurare l’attuazione del programma di governo. Per queste ragioni sono stati configurati tre diversi procedimenti per l’esercizio della funzione legislativa dello Stato: il procedimento “bicamerale paritario”, il procedimento “a prima lettura Senato” e il procedimento “a prevalenza Camera”.

Sia l’A.C. 4862, sia la Bozza Violante non hanno avuto seguito, in quanto il primo, nonostante l’approvazione definitiva in seconda deliberazione, è stato respinto dal referendum confermativo indetto il 25-26 giugno 2006<sup>473</sup>, mentre la discussione sulla bozza Violante è stata bruscamente interrotta nel novembre 2007 a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

---

<sup>473</sup> La legge di revisione costituzionale, che ha previsto la modifica di 51 articoli della Costituzione e l’introduzione di 3 nuove disposizioni, nonché il coinvolgimento della disciplina relativa alla Corte costituzionale (l. cost. n.2/1967), pur approvata a maggioranza assoluta dei membri del Parlamento, è stata sottoposta al referendum confermativo, giacché ne è stata presentata richiesta da più di un quinto dei membri di una Camera, da più di cinquecentomila elettori e da più di cinque Consigli regionali. Il Corpo elettorale ha respinto la legge di revisione costituzionale, esprimendosi contrario con una percentuale pari al 61,29% dei voti. Tra l’altro l’esito forse sarebbe da ritenersi praticamente scontato se si considera che le elezioni politiche del 9-10 aprile del 2006, prima applicazione del nuovo sistema elettorale proporzionale con liste bloccate e premio di maggioranza del 2005, hanno visto la vittoria del centro-sinistra che ha ottenuto il 49,81% dei voti alla Camera dei deputati e il 49,86% dei voti al Senato. La differenza con la coalizione di centro-destra è stata veramente trascurabile, dal momento che ha conseguito il 49,74% dei voti alla Camera, mentre al Senato il 50,21%. Cfr. i risultati ufficiali sul sito del Ministero dell’Interno <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=09/04/2006> Si cfr. Chimenti C., Breve rassegna sull’ingorgo costituzionale del 2006, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n.3, 2006, pp. 67-76.

Sul metodo e sul merito non si può non ricordare un’opera collettanea fortemente critica, che ha raccolto il parere di numerosi costituzionalisti, che hanno evidenziato tra l’altro l’esistenza di notevoli problemi a livello contenutistico nonché di compatibilità con l’assetto democratico. Si v. Bassanini F. (a cura di), *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, Firenze, Passigli, 2004. Cfr. Qualora approvata al referendum confermativo, sarebbero state apportate forti modifiche sia rispetto alla forma e al tipo di Stato, sia rispetto alla forma di governo, nonché rispetto al circuito democratico. Caretti P., *La Costituzione repubblicana: da «casa comune» a scelta di parte?*, Giappichelli, Torino, 2006, Lanchester F., *La rappresentanza in campo politico*, p. 183.



Nel biennio considerato, l'altro aspetto investito dalle riforme è stato quello della legislazione elettorale, oggetto di modifiche su spinta propulsiva della maggioranza di centro-destra, comportando il superamento della formula maggioritaria e preferendole un proporzionale su cui si sarebbe innestato il premio di maggioranza. In questo modo, oltre a intervenire nuovamente – dopo soli dodici anni dal Mattarellum – sul meccanismo di trasformazione dei voti in seggi – e dunque su una delle regole del gioco che caratterizzano il regime politico –, si è dato nuovo impulso alla perdurante transizione italiana, ponendo nuovi interrogativi circa ruolo interno ed esterno dei soggetti politicamente rilevanti.

La nuova legge elettorale<sup>474</sup> ha introdotto una formula elettorale prevalentemente proporzionale caratterizzata dalla presenza di un premio di maggioranza, finalizzato a garantire maggiormente la torsione del sistema politico verso il maggioritarismo e il bipolarismo, ma che non è stata in grado di garantire né la governabilità né risultati elettorali omologhi nei due rami del Parlamento. Nello specifico, con la legge 21 dicembre 2005, n. 270 i seggi della Camera dei deputati e del Senato<sup>475</sup> sarebbero stati da quel momento in poi ripartiti in maniera

---

<sup>474</sup> Alcuni Autori hanno evidenziato una certa similitudine con la cd. 'legge truffa' del 1953, allora fortemente voluta da De Gasperi. Cfr. Lippolis V., Pitruzzella G., op.ult.cit, p. 19. Si v. *supra* nota 284.

<sup>475</sup> È doveroso ricordare che l'art. 57 Cost. dispone che i membri del Senato siano eletti a base regionale. La formulazione dell'articolo è stata oggetto di un vivace dibattito in sede di Assemblea costituente. *Ab origine* – nonostante le eterogenee posizioni – è stata accolta la proposta Tosato, per cui l'elezione dei membri del Senato sarebbe dovuta avvenire su "*base regionale*", intendendo con tale dizione la dimensione territoriale per l'elezione dei senatori e la variabile demografica da cui far dipendere il numero dei membri, senza perciò alcun legame di rappresentanza tra il Senato e la Regione. La dottrina, proprio in riferimento all'elezione del Senato "a base regionale", evidenzia come sin dal settembre 1946 prese corpo "*una delle ambiguità insite in Costituzione*" e che dimostra "*quanto profondamente i costituenti fossero divisi sul punto di sostanza che essa celava, e cioè se davvero si intendesse superare la forma di stato con forte decentramento territoriale politico oppure no*". Fusaro, C., Rubechi, M., *Art. 57*, in Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti M., (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet giuridica, 2006, cit. pag. 1145. Verosimilmente, i Costituenti, a seguito delle forti opposizioni anti-regionaliste, hanno deciso di limitarsi a una dizione così siffatta nell'ottica di un suo sviluppo futuro. La questione è parsa trovare soluzione, in sede di Commissione dei 75, con l'art. 55 del Progetto, il cui ultimo comma sanciva che un terzo dei Senatori sarebbe stato eletto dai componenti dei Consigli Regionali, mentre i restanti due terzi eletti a suffragio universale diretto dagli elettori che avessero superato il venticinquesimo anno di età. Sennonché, proprio quest'ultima ipotesi è naufragata, a vantaggio della proposta dell'On. Nitti che ha escluso qualsiasi coinvolgimento dei Consigli regionali alla nomina dei componenti della seconda Camera. A seguito di una serie di veti incrociati e all'irrigidimento di talune posizioni, in sede di Assemblea Costituente sono stati messi in discussione molteplici aspetti concordati nel Progetto. In particolar modo, è stata oggetto di ulteriore dibattito proprio la configurazione del Senato: l'opinione di maggioranza nel concordare sulla creazione di una seconda Camera – identica alla prima sia per funzioni, sia per poteri e simile per composizione –, ha deciso di configurarla in questo modo poiché depositaria del compito di svolgere un'azione "equilibratrice" rispetto alla Camera dei Deputati. Al fine di evitare situazioni di stallo e con l'obiettivo di consentire la massima funzionalità alle Camere, i Padri Costituenti hanno cercato di operare sul piano del sistema elettorale, attraverso due ordini del giorno che avrebbero indirizzato la legislazione ordinaria, integrando la Costituzione. L'o.d.g. Giolitti, votato a larga maggioranza, prevedeva l'adozione del sistema proporzionale per l'elezione della Camera, mentre l'o.d.g. Nitti disponeva che l'elezione del Senato avvenisse sulla base del maggioritario-uninomiale. Proprio il principio maggioritario è stato attenuato fin quasi alla sua scomparsa – con l'emendamento Dossetti –, perché si è stabilito che l'assegnazione del seggio nel collegio uninominale senatoriale dovesse avvenire solo se

proporzionale dei seggi sulla base del metodo del quoziente. Per la Camera dei deputati, la scelta è stata quella di suddividere il territorio nazionale in 27 circoscrizioni plurinominali, sulla base delle quali si sarebbe proceduto, a seguito dello spoglio elettorale, all'attribuzione di 617 seggi, cui si deve aggiungere naturalmente il collegio uninominale della Valle d'Aosta. Costituisce eccezione il caso del Trentino Alto Adige, ove i 7 seggi previsti sarebbero stati ripartiti l'uno con il metodo proporzionale e i restanti sei nei collegi uninominali. Le liste sarebbero state bloccate, pertanto i singoli candidati proclamati sulla base dell'ordine preventivamente indicato. Le coalizioni di lista, pur consentite, per poter essere considerate vincenti, avrebbero dovuto superare la soglia di sbarramento del 10% dei voti validi espressi a livello nazionale nonché quella del 2% dei voti se contenenti una lista collegata, mentre del 4% se comprensive liste non collegate.

Il notevole premio di maggioranza (che ha comportato, se necessaria, l'attribuzione fino a 340 seggi) sarebbe scattato nel momento in cui la singola lista o le coalizioni avessero ottenuto il maggior numero di voti validi. Soglia di sbarramento e premio di maggioranza non sarebbero stati conteggiati nel momento in cui fossero entrati in gioco i 12 deputati della circoscrizione Estero, eletti con metodo proporzionale e voto di preferenza.

Al Senato, invece, l'elezione sarebbe avvenuta su base regionale, per cui il territorio nazionale sarebbe stato articolato in 20 circoscrizioni regionali, necessarie per l'attribuzione di 309 seggi, fatta eccezione sempre per il Trentino Alto Adige e la Valle d'Aosta, ove i seggi (rispettivamente sei e uno) sarebbero stati ripartiti in base a collegi uninominali. Anche per il Senato sono state previste liste bloccate e soglia di sbarramento. In quest'ultimo caso, la soglia è stata fissata al 20 dei voti espressi su base regionale per quanto riguarda le liste presentatesi coalizzate e che avessero una lista collegata che abbia ottenuto almeno il 3% dei voti a livello regionale, mentre dell'8% dei voti validi a livello nazionale per le liste non collegate ovvero per quelle liste presentatesi in coalizione che non avessero superato la soglia del 20%. Anche al Senato è stato previsto il premio di maggioranza, pur a livello regionale, quando la coalizione o la lista avesse ottenuto la maggioranza dei voti nella circoscrizione regionale. Il premio

---

fosse stata raggiunta la maggioranza del 65%. Qualora questo quorum non fosse stato raggiunto, i seggi avrebbero dovuto esser ripartiti con un sistema proporzionale nell'ambito della regione. Tale quorum veniva raggiunto in casi eccezionali e, di fatto, entrambe le Camere venivano elette con sistemi proporzionali. Dunque, il metodo proporzionale utilizzato per l'elezione di entrambe le Camere, *“unito a un sistema di partiti molto connotati ideologicamente e fortemente strutturati produceva così un risultato omogeneo nelle due assemblee, assorbendo anche i modesti effetti delle altre differenze strutturali”*<sup>475</sup>. Barbera A., *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e Diritto*, 21, n. 3, 1981, cit. pag. 37. Si v. altresì Fusaro C., Rubechi, M., *Art. 57*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di) Bifulco R., Celotto, A., Olivetti M., *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet giuridica, 2006, pp. 1143-1154.

avrebbe visto l'attribuzione fino al 55% dei seggi a ogni Regione. I seggi da attribuire alla circoscrizione estero sarebbero stati sei, ripartiti sulla base di una formula proporzionale unita al voto di preferenza.<sup>476</sup>

La legislazione elettorale così come configurata<sup>477</sup> ha costretto le forze politiche a coalizzarsi per riuscire nell'intento di superare la soglia di sbarramento e/o addirittura aspirare al premio. Questa formula però non ha impedito che nella scelta dei candidati fossero determinanti i partiti (o meglio i vertici nazionali) piuttosto che il Corpo elettorale, ma anzi la ha enfatizzata, sollevando forti dubbi sulla sussistenza o meno della democrazia infrapartitica.<sup>478</sup> Difatti, nel momento della presentazione delle coalizioni e delle liste è necessario indicare non solo il simbolo, ma anche il programma elettorale e il capo della forza politica. In questo modo, la nuova normativa ha confermato e amplificato una tendenza inaugurata dalla precedente legge elettorale, tale per cui il Parlamento è stato progressivamente espropriato della sua *funzione elettiva* nei riguardi del Governo, giacché all'esito delle urne è palese quale sia la coalizione vincente e chi sarà chiamato ad assolvere il compito di presiedere il Governo. Attraverso tale chiarezza, la democrazia maggioritaria dovrebbe portarsi a curvatura verso la cd. democrazia immediata, ove il Corpo elettorale tramite l'esercizio del voto, esprime le proprie preferenze nei confronti della coalizione ovvero della lista e sui programmi di governo da queste presentate in campagna elettorale. In realtà però il modello di democrazia immediata è raggiungibile con la convergenza di tre elementi, la cui compresenza è necessaria: razionalizzazione della forma di governo attraverso specifiche disposizioni e meccanismi espressamente

---

<sup>476</sup> Proprio la modalità di ripartizione dei seggi del Senato ha destato non pochi dubbi sulla validità, in ragione del fatto che sarebbe stata possibile una discrepanza di risultati a livello regionale, tale da non consentire l'individuazione di una chiara maggioranza. D'Alimonte R., Il nuovo sistema elettorale: dal collegio uninominale al premio di maggioranza, D'Alimonte R., Chiamonte A. (a cura di), Proporzionale ma non solo: le elezioni politiche del 2006, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 51-88.

<sup>477</sup> Numerose sono state le critiche che hanno investito il cd. Porcellum – la cui paternità è stata peraltro disconosciuta dallo stesso suo ideatore, il Sen. Roberto Calderoli – sia a livello politico, sia a livello dottrinario. Il clima di contestazione si è esacerbato a tal punto da giungere alla creazione di un comitato promotore per il referendum, il quale ha elaborato e presentato formalmente tre quesiti. L'obiettivo è stato quello di portare all'eliminazione del premio per le coalizioni, della soglia minima per l'accesso e della possibilità candidarsi contemporaneamente in molteplici circoscrizioni. Il 21-22 giugno 2009 ha avuto luogo un referendum parzialmente abrogativo finalizzato a espungere dalla legge l'eventuale collegamento nelle coalizioni e la previsione attinente alle molteplici candidature, ma che non ha raggiunto il quorum necessario affinché si giungesse all'abrogazione delle disposizioni questionate. La possibilità di indire un nuovo referendum nel 2012 è stata esclusa dalla Corte costituzionale, che ne ha respinto la richiesta avanzata. Cfr. sent. n.13/2012.

<sup>478</sup> In tal senso, Lanchester F., La rappresentanza in campo politico, op. ult. cit., p. 187. L'Autore infatti ha sottolineato la reviviscenza di un potere di esclusiva titolarità partitica che “riduce oltre ogni limite la scelta dei candidati da parte degli elettori, inserendo il procedimento di preposizione dei rappresentanti nella categoria della nomina piuttosto che in quella della elezione”.

costituzionalizzati<sup>479</sup>, strutturazione del partito politico e legislazione elettorale. Nel caso in cui dovesse mancare uno di questi tre elementi il passaggio alla democrazia immediata si congela, costringendo il sistema all'impasse. Così è avvenuto nel contesto italiano, il quale, sebbene sia riuscito nell'intento di apportare modifiche al sistema elettorale, non è però riuscito nel conseguimento degli altri due obiettivi.

La fortissima crisi di delegittimazione della rappresentanza politica e ancora di più del partito politico è andata di pari passo alla sua trasformazione, da istituzione capace di mediare interessi differenti e di incanalare il consenso a mero comitato elettorale<sup>480</sup>. La controprova fattuale è

---

<sup>479</sup> Il riferimento è naturalmente ai poteri del Presidente della Repubblica nella formazione del governo, andando oltre a quanto previsto dal tessuto a maglie larghe della Costituzione, nonché agli strumenti a disposizione delle Camere per concedere e togliere la fiducia.

<sup>480</sup> La costante permanenza del carattere ambiguo della posizione giuridica, o meglio il costante mancato sviluppo dell'art. 49 Cost. dei partiti politici, è ben nota. Già nella discussione iniziale della I Sottocommissione era stato affrontato sia il tema del sistema elettorale e quello strettamente correlato al riconoscimento di una personalità giuridica dei partiti. Il mancato riconoscimento ha trovato di fatto giustificazione in precisi intenti ideologici, in particolar modo nel rifiuto del modello organico di partito-Stato che ha caratterizzato l'esperienza fascista. Durante i lavori preparatori dell'art. 49 Cost. sono emerse due visioni differenti: da una parte la volontà di inserire una disposizione relativa ai partiti nel titolo dedicato ai rapporti politici (e non in quello riguardante l'organizzazione dello Stato) e l'intenzione di sottolineare il momento associativo nella disciplina del partito politico; dall'altra l'interesse per quanto riguarda i profili istituzionali della problematica dei partiti politici e "*la collocazione della funzione partitica di intermediazione tra lo Stato comunità e lo Stato apparato sull'incerta linea di confine che separa la forma di governo dalla forma di Stato*". Ridola, P., *Partiti Politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, cit. p. 72. In un saggio del 1988, Lanchester ha posto l'attenzione sui rischi derivanti da una istituzionalizzazione del partito politico, auspicando al tempo stesso un ripensamento non solo per quanto riguarda la concezione tradizionale, ma altresì ruolo e funzioni del partito politico. Cfr. Lanchester, Il problema del partito politico: regolare gli sregolati, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1988, pp. 437-458. La questione relativa al partito politico è stata affrontata sotto molteplici punti di vista (giuridici, politologici, sociali, etc.). *Ex multis* si cfr. Rizzoni, G., Art. 49, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, R., Celotto A., Olivetti, M., Torino, Utet giuridica, 2006; Pasquino, G., Art. 49 in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca, G., Pizzorusso, A., Bologna, 1992 e più recentemente Curreri S., Art. 49, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G.E. (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2018. Martinelli C., La teoria elitista della democrazia come risposta alla crisi del partito politico, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n.3, 2015, pp. 903-920. Sul partito politico, si v. *ex multis* Esposito C., I partiti nella Costituzione italiana, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954; Duverger M., I partiti politici, Milano, 1961; Basso L., Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione, in ISLE, *Indagine sul partito politico*, Milano, 1968; Mortati, C., *Indagine sul partito politico, la regolamentazione legislativa*, in Isle, Tomo terzo, Dibattiti, Milano, Giuffrè, 1968; Crisafulli V., I partiti nella Costituzione, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969; Mortati C., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Milano, Giuffrè 1972; Pinelli C., *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984; Bettinelli E., *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1985; Rossano C., *Partiti politici*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXII, 1990; Calise M., *Dopo la partitocrazia*, Torino, 1994; Frosini T. E., *È giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in *Quaderni Costituzionali*, n.1, 2003; Massari O., *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2004; Barbera A., *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 2006, pp. 323-325 e id. *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2008; Ceccanti S., *I partiti politici nelle Costituzioni e nella transizione italiana: eppur si muovono, ma verso quali alternative?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2008; Elia L., *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporto tra i partiti e istituzioni (1965)*, ora in *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009; Lanchester F., *Dal "grande partito" al*

da rinvenirsi nello sganciamento registratosi all'interno dell'Istituzione parlamentare, poiché non più ravvisabile una linea di continuità tra partiti presentatisi alle elezioni e gruppi parlamentari. La questione non è stata affrontata bensì continuamente rinviata, impedendo un esame approfondito circa ruolo e funzione effettivamente svolti dai partiti politici. Quello su cui si è cercato di intervenire ai fini di risoluzione della crisi è una delle regole del gioco che caratterizzano il regime, ossia sul meccanismo di trasformazione in seggi.

A questa situazione si deve tra l'altro aggiungere che, sebbene il Parlamento sia stato esautorato da questa sua funzione, è riuscito però a mantenere la propria voce in capitolo sui procedimenti fiduciari. Alle Camere spetta comunque il voto di fiducia iniziale affinché il Governo possa entrare nel pieno delle sue funzioni.

Parimenti, la persistenza della fiducia nei confronti delle Camere risiede alle volte su crinali incerti. Il richiamo è ovviamente a quanto determinatosi in maniera lampante all'alba della XV legislatura all'esito delle elezioni per il Senato, giacché la differenza di seggi tra maggioranza e opposizioni è stata talmente esigua da costringere più volte il Governo, in particolar modo in occasione di deliberazioni ad alto contenuto politico e particolarmente rischioso, non solo serrare i ranghi nella maggioranza parlamentare che lo sosteneva, ma altresì a cercare l'appoggio nei senatori a vita. Una situazione del genere ha però mostrato i suoi risvolti negativi, poiché l'assidua ricerca del consenso parlamentare ha sostanzialmente messo da parte l'accuratezza dei contenuti, sia in termini di procedimento legislativo, sia in termini di dibattito politico.<sup>481</sup>

Indi per cui, venuto meno l'*elefantiaco* ricorso al fenomeno distorsivo della reiterazione del decreto legge – ma non quello alla decretazione d'urgenza – nonché un sempre minore affidamento dei progetti di legge all'esame in sede deliberante/legislativa e redigente – che rappresentano ovviamente uno svuotamento di una delle più produttive e importanti funzioni del Parlamento – si è determinata una situazione che vede sempre più il ricorso a due strumenti:

---

“piccolo”, rispettabile e regolato, in Nomos- Le attualità nel diritto, 2, 2014; Lanchester F., Introduzione e Lippolis V., Le trasformazioni del partito politico e la personalizzazione della politica, in Tra parte e tutto. Il partito e le sue radici, in Nomos. Le attualità nel diritto, 3, 2014; Bonfiglio S., La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea, in Commenti a Mortati, Concetto e funzione dei partiti politici. Nomos. Le attualità del diritto, n.2, 2015; Mortati C., Concetto e funzione dei partiti politici, in Quaderni di Ricerca, s. l., 1949 ora in Nomos. Le attualità nel diritto, n. 2, 2015.

<sup>481</sup> Lippolis V., La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo, in Lippolis V. (a cura di) Il Parlamento del bipolarismo Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Il Filangieri, Quaderno 2007, Napoli, Jovene, 2007. “La funzione legislativa risente, infatti del clima di scontro pregiudiziale e confuso. I Governi, composti da coalizioni eterogenee e rissose, fanno fatica a trovare una mediazione al loro interno e, una volta trovatala, la debbono difendere a ogni costo in Parlamento”. Cit. p. 13.

da un lato la delega legislativa, dall'altro l'esplosivo e sistematico binomio della questione di fiducia e al maxi-emendamento<sup>482</sup>. Questo per ovviare alla grave crisi politica e al sempre più acceso scontro politico in atto, che ha comportato da un lato il mancato accordo interno alla coalizione tra le varie forze che la compongono, dall'altra un forte ostruzionismo di matrice oppositoria, finalizzata a ostacolare le decisioni.

Il Parlamento è stato preso in ostaggio dalla crisi politica, espropriato nella sua funzione principale e continuamente esposto a ripetute crisi di delegittimazione che ne hanno minato la credibilità. A ciò si deve aggiungere che, in un contesto sempre più europeizzato e sotto le spinte provenienti da una serie di soggetti (quali le Organizzazioni internazionali, le Regioni, le Autonomie locali e le *Authorities* con competenze regolamentari), appare evidente come il Parlamento abbia perso quella posizione di monopolio assoluto che lo ha per decenni contraddistinto, soprattutto per quanto riguarda la legislazione. Tale *deminutio* si è registrata in particolar modo nei confronti del Governo, che ha accresciuto e rafforzato notevolmente la propria posizione sul piano dell'attività legislativa, sia per quanto riguarda l'iniziativa – nei confronti della quale ha assunto una posizione particolarmente dominante –, sia per quanto riguarda il ricorso ai decreti-legge, alla delega legislativa e alla questione di fiducia<sup>483</sup>. Le Camere, dunque, sembrano essersi trasformate in uno strumento meramente correttivo della

---

<sup>482</sup> Con il termine maxi-emendamento s'intende l'approvazione in un'unica soluzione di un singolo emendamento sostitutivo del testo legislativo all'esame dell'Assemblea, che viene presentato dal Governo in connessione alla posizione della questione di fiducia. Tale meccanismo, affermatosi in maniera preponderante soprattutto nelle ultime legislature, rappresenta una delle principali forme di elusione dei meccanismi parlamentari posti a presidio della qualità dei testi legislativi. Cfr. Picone, A., Il controllo di qualità sui testi normativi nel Regolamento e nella prassi della Camera dei deputati, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei Deputati, 2013, Vol. 3, p. 929-998. Sulla questione si v. Lupo N., Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario in Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, pp. 41-110. Si v. anche più recentemente Caretti P., Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distortiva di difficile contrasto, in Lupo N. (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo: atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Padova, Cedam, 2010, pp. 13-18 e *ibidem* Ravenna D., La patologia dei maxi-emendamenti e i possibili rimedi, pp. 29-33 e Perna D. Tempi della decisione e abuso della decretazione d'urgenza, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2010, pp. 59-74. Ancora oggi è invalsa la degenerata prassi di caricare sui testi dei disegni di conversione dei decreti legge disposizioni estranee per contenuto e di ricorrere al maxi-emendamento costringendo la Corte costituzionale a una iperattività. Da ultimo si v. le sentenze della Corte costituzionale nn. nn. 171 del 2007, 128 del 2008, 22 del 2012, 32 e 251 del 2014, 94 del 2016. In proposito è intervenuto a più riprese anche il Presidente della Repubblica con alcuni Comunicati (si v. quelli del 15 luglio 2009, 22 maggio 2010) e alcune missive indirizzate ai Presidenti della Camera e del Consiglio (22 febbraio 2011 e 27 dicembre 2013).

<sup>483</sup> Nella XVI legislatura, su 387 leggi approvate 297 (77%) sono di iniziativa governativa e solo 90 (23%) di iniziativa parlamentare. Il peso dell'Esecutivo nella produzione legislativa durante il Governo Berlusconi è all'80%, mentre nel Governo Monti è pari al 68%. Cfr. *Camere aperte 2013: rapporto sull'attività del Parlamento nella XVI legislatura, aprile 2008/dicembre 2012*, a cura dell'Associazione Openpolis Roma, 2013.

volontà legislativa del Governo.<sup>484</sup> Proprio la questione di fiducia, il cui ricorso dovrebbe essere del tutto eccezionale e per casi di particolare rilevanza e urgenza, è uno degli strumenti attraverso cui il Governo ha esautorato il Parlamento nella sua funzione essenziale. Grazie alla fiducia, difatti, l'Esecutivo riesce a ottenere l'interruzione della discussione in Parlamento, che comporta quindi il decadere degli emendamenti, il blocco l'ostruzionismo dell'opposizione e che al tempo stesso blinda i voti della maggioranza.

Tale marginalizzazione ha costretto le Assemblee elettive a rifugiarsi in altre funzioni a esse spettanti, tanto quella di indirizzo, quanto quella di controllo, riuscendo però a mantenere il proprio primato per quanto riguarda la *governance* multilivello, inaugurata con il Trattato di Lisbona.<sup>485</sup>

Tutto ciò che è stato sinora descritto esprime la gravità della crisi che ha investito il principale attore politico, che ha determinato a sua volta una crisi di regime di lunga durata, la cui portata è comprensibile a un attento osservatore della vita e delle dinamiche interne alle Assemblee rappresentative, che non si limiti però a focalizzare il momento contingente fotografandolo con un teleobiettivo, ma aspiri a inquadrare attraverso una lente panoramica di grand'angolo un arco temporale più esteso. Come ovvio che sia, le Istituzioni parlamentari, investite da colpi inferti nella legittimità, rappresentano la cartina tornasole degli avvenimenti che si determinano e degli effetti che si ingenerano nel sistema. Il bipolarismo, auspicato e agognato, ha ben presto mostrato le sue fragilità, divenendo progressivamente conflittuale e non rispondente a un contesto politico e partitico adeguato.

---

<sup>484</sup> Salerno G., Resoconto stenografico I Commissione del Senato, Seduta n. 1 di giovedì 19 giugno 2014.

<sup>485</sup> Sul ruolo dei Parlamenti nazionali Caretti P.; *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in Osservatorio sulle fonti, n. 3, 2010. Favilli P., *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*; Paris D., *Le leggi europea e di delegazione europea 2013. Osservazioni sulla prima attuazione dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, in Osservatorio sulle fonti, fasc. 1, 2014; Olivetti M., *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in Dig. disc. Pubbl., Agg., 2012, pp. 509 e ss. Lupo N., Manzella A. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli, 2014. Lanchester F., *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*. Atti del convegno Roma - Camera dei Deputati 12-13 maggio 2015, Milano, Giuffrè, 2016; Bilancia P. (a cura di), *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea* Milano, Cedam-Wolters Kluwer Italia, 2016. Sulla funzione di controllo si v. Piciacchia P., *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo: percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017.

### 4.3. Le modifiche regolamentari nel decennio 2001-2012 della Camera e del Senato

Se nel frattempo l'attenzione generale è sembrata essere particolarmente concentrata sulle riforme istituzionali e della legislazione elettorale – propriamente detta e di contorno –, nell'alveo di un sistema politico oramai dedito al *bipolarismo pluripartitico e centrifugo* entrambe le Camere sono nuovamente intervenute nel corso degli anni Duemila sui rispettivi Regolamenti per apportare necessari aggiustamenti.

Benché le modifiche apportate siano state specifiche e puntuali, è ritornata in auge la necessità di delegare ai Regolamenti parlamentari l'onere di intervenire sul sistema ordinamentale, in ragione della loro posizione mediana, al crocevia tra la Costituzione scritta, la Costituzione materiale e la Costituzione vivente. È stato già affrontato nel corso di questo lavoro come l'impianto codicistico che governa ruolo e funzioni del Parlamento, insieme alla normativa elettorale siano intimamente legati, capaci di incidere e di recepire le modificazioni della forma di Stato, del regime e della forma di governo.<sup>486</sup> Stante il legame, non sarebbe però opportuno delegare ai soli Regolamenti il recepimento delle modificazioni tacite e surrettizie, come se gli stessi fossero la *scorciatoia* attraverso cui attuare quanto non si riesce a fare per via costituzionale.<sup>487</sup>

La portata delle novità di questo decennio non è equiparabile a quella assunta invece dalle riforme precedenti, in particolare rispetto ai condizionamenti che hanno riguardato da vicino la determinazione dell'indirizzo politico nella fase endo-parlamentare, quando la Camera dei deputati nel 1997 è intervenuta mediante specifiche disposizioni finalizzate a inquadrare ruolo e funzioni della maggioranza governativa e dell'opposizione.<sup>488</sup> Pur nel tentativo di adeguarsi alle mutate contingenze, recependo quanto ingeneratosi nel sistema, le Assemblee rappresentative hanno messo in discussione loro stesse e il loro ruolo, cercando di aprirsi ai nuovi soggetti politici che hanno fatto la loro comparsa e, al tempo stesso, di sopravvivere alla costante opera di delegittimazione e marginalizzazione operata dai vari livelli di *governance* (locale, sovranazionale e derivanti dalla diffusione di autorità amministrative indipendenti).

---

<sup>486</sup> Lanchester F., I regolamenti parlamentari e forma di governo. L'ultimo decennio, in Lanchester F. (a cura di), Regolamenti parlamentari e forma di governo. Gli ultimi quarant'anni, p. 116-117.

<sup>487</sup> Gianfrancesco E., Lupo N., Presentazione in Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura, Roma, Luiss University Press, 2009, p. 18

<sup>488</sup> È utile qui ricordare che il Senato aveva apportato sostanziose modifiche al proprio Regolamento già nel 1988, anticipando il lavoro della Camera e, se necessario, adattando le disposizioni regolamentari alle contingenze e intervenendo, qualora necessario, con precedenti e prassi derogatorie del disposto regolamentare.



Le modifiche regolamentari approvate hanno trovato, alla fine del percorso, pacifica soluzione perché necessarie e improcrastinabili, ma limitate a queste caratteristiche. L'esacerbato bipolarismo conflittuale, che ha cambiato sostanzialmente la natura del confronto, trasformandolo in un atteggiamento di reciproca diffidenza e sfiducia – per certi versi assimilabile ai lavori dell'Assemblea costituente a cavallo dell'aprile del 1947, ma che in quel periodo trovavano giustificazione – impedendo la genesi di un pacifico e costruttivo dialogo, ma inasprendo sempre più i rapporti tra le forze politiche in gioco.

Tra il 2001 e il 2007 il Senato ha rimesso mano all'art. 5 del proprio Regolamento, con l'obiettivo di garantire il più possibile il principio di equa rappresentatività dei Gruppi parlamentari all'interno del Consiglio di presidenza<sup>489</sup>. Pertanto, così come configurato all'esito delle novità introdotte in due successive approvazioni, i Gruppi parlamentari non adeguatamente rappresentati avrebbero potuto, da quel momento in poi, presentare richiesta per lo svolgimento di elezioni suppletive alla carica di Segretario.

Sempre con riguardo alle funzioni spettanti al Consiglio di presidenza, ma anche relativamente alla Commissione per la biblioteca e per l'archivio storico, il Senato è intervenuto nuovamente nel 2002, approvando il 17 luglio modificazioni agli articoli 12, 17 e 20 RS.

Nel frattempo, l'altro ramo del Parlamento è stato impegnato, dopo un intenso lavoro della Giunta per il Regolamento, nella definizione di criteri ritenuti necessari per la corretta applicazione della norma disciplinante il voto segreto (art. 49 RC), al fine di ricondurre il confronto politico tra maggioranza e opposizione a toni meno aspri per quelle votazioni che hanno un'alta valenza politica. L'art. 49 RC infatti prescrive che la richiesta di voto segreto possa essere proposta esclusivamente sulle questioni che siano specificatamente rientranti nelle ipotesi recate al primo comma. Le ipotesi di modifica, su richiesta dell'allora Presidente Casini, erano sottese a una valutazione di merito, quella per cui il puntuale rispetto dei criteri desse luogo a un'interpretazione restrittiva dei casi in cui legittimare lo *squittinìo* segreto

Con l'obiettivo di adeguare il Regolamento alla trasformazione che ha investito la Giunta competente in materia di affari e politiche comunitarie, equiparata alle altre Commissioni permanenti, il 6 febbraio 2003, la Camera ha approvato nuove modificazioni.<sup>490</sup>

---

<sup>489</sup> L'articolo 5 è stato più volte rivisto nel corso degli anni, attraverso modifiche approvate nel 1988, 1993, 1999 e da ultimo con quelle del 2001 e del 2007. Se con le modifiche approvate il 25 ottobre 2001 era stato introdotto il comma 4-bis e si è proceduto alla sostituzione dei commi 5 e 9-bis e alla abrogazione dei commi 6 e 7; un'ulteriore modifica è stata approvata il 31 gennaio 2007.

<sup>490</sup> La Giunta era stata istituita nel 1968 ed era chiamata ad assolvere compiti consultivi in materia comunitaria. In ragione dell'apprezzamento circa ruolo e funzioni dell'organo collegiale, si è deciso di portare avanti tale esperienza anche con il Regolamento del 1971. Per un approfondimento Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 2013, pp. 320-322.

Però, le novità più importanti sono state approvate tra il 2009 e il 2012, dal momento che alla Camera si è intervenuti dapprima sulla disciplina dei ricorsi in materia di tutela giurisdizionale e, in un secondo momento e contestualmente al Senato, in materia di gruppi parlamentari e alla gestione delle risorse finanziarie di cui gli stessi sono beneficiari.

Il primo intervento realizzato alla Camera è stato finalizzato a conferire giuridicità, attraverso la previsione di specifiche disposizioni all'interno del Regolamento, a organi giudicanti appositamente istituiti e che ereditano la competenza dell'Ufficio di Presidenza, chiamato a giudicare sui ricorsi giurisdizionali in via definitiva. Tale modifica, su cui ha avuto un ruolo dominante la proposta della Giunta per il Regolamento (Doc. II, n. 13), si è resa necessaria non solo in ragione delle ripetute critiche avanzate da molteplici parti, dal momento che proprio l'Ufficio di Presidenza era titolare sia di poteri normativi che di funzioni giurisdizionali; ma soprattutto a seguito della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. I ricorsi alla Corte Edu (nn. 17214/95 2032905 e 42113/04 – Savino et al. contre Italie) sono stati presentati in materia di autodichia, sulla presunzione che fosse stato violato l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, perché il sistema di giurisdizione domestica della Camera era stato ritenuto deficitario di imparzialità. Non era ritenuto legittimo che il collegio giudicante fosse al tempo stesso anche titolare di poteri normativi e amministrativi.<sup>491</sup>

---

<sup>491</sup> Alla modifica apportata all'art. 12 del Regolamento *maiores*, sono seguite le modifiche ai regolamenti minori (Decreto n. 781/2009; Decreto n. 782/2009) quest'ultime approvate dall'Ufficio di presidenza. Più in generale il tema dell'autodichia è una questione annosa ma di estremo rilievo, su cui la dottrina continua a dibattersi ancora oggi. Non potendo in questa sede trattare con dovuta attenzione il tema della giustizia domestica esercitata dalle Camere si ricorda brevemente che sul tema la Corte costituzionale, con le sentt. 120/2014 e 262/2017, è ritornata a pronunciarsi nel merito. Benché con la prima abbia ritenuto il ricorso inammissibile, riprendendo quanto già deciso nella sentenza n. 154 del 1985, la pronuncia ha aperto a nuove ipotesi. Difatti, nel dispositivo, la Corte ha manifestato un certo grado di apertura qualora il sindacato sui Regolamenti parlamentari segua la via del conflitto di attribuzioni tra poteri. Manetti M., La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia), in Osservatorio Costituzionale, 1, 2014. Con la sentenza del 2017, la Corte costituzionale si è pronunciata su due ricorsi per conflitto di attribuzione sollevati dalla Corte di Cassazione per quanto riguarda alcune pronunce degli organi interni al Senato e alla Presidenza della Repubblica in materia di controversie di lavoro con i rispettivi dipendenti. Ancora una volta la Corte ha ribadito il grado di autonomia particolare di cui godono gli organi costituzionali, teso garantire l'esercizio delle funzioni, non solo con riguardo l'aspetto normativo, ma anche relativo all'organizzazione interna. Difatti nel punto 7.1 del considerato in diritto la Corte afferma che con il principio dell'autodichia è da intendersi la *potestà degli organi costituzionali di decidere attraverso organi interni le controversie che attengano allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei loro dipendenti*. Si cfr. D'Amico G., La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?, in Quaderni costituzionali, n. 2, 2018, pp. 478-480 e Rivosecchi G., L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia, in Quaderni costituzionali, n. 2, 2018, pp. 423-440. Più in generale sul tema si v. *Ex multis*, si cfr. Cervati A.A., Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale, in Giurisprudenza costituzionale, n.1, 1985, pp. 1445-1476 ; Cicconetti, S. M., La insindacabilità dei regolamenti parlamentari, in Giurisprudenza costituzionale, n.6, 1993, pp. 1411-1444; Occhiocupo N., Autodichia, in Enciclopedia giuridica, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, Vol. 4, 1988, pp. 1-3; Midiri

Nell'ambito di particolare rilievo circa le modificazioni apportate nel 2012, è doveroso qui ricordare che entrambi i rami del Parlamento sono intervenuti in materia di gruppi parlamentari. La Camera dei Deputati, a seguito dell'approvazione della l. n. 96/2012<sup>492</sup> (recante "Norme in

---

M., Organi costituzionali e giurisdizione (nota su una prerogativa controversa: l'autodichia), in *Giurisprudenza costituzionale*, 34, 1989, pp. 32-63; Placanica A., Autodichia delle assemblee parlamentari, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3, 1994, pp. 189-194; Chiola C., Appunti di un garantista sull'autonomia delle Camere, in AA.VV., *Il Parlamento : atti del XV convegno annuale*, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Padova, Cedam, 2001, pp. 265-285 e id. Note critiche sull'autodichia delle Camere, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 2001, pp. 3492-3503; Fasone C., L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2011, pp. 1074-1089; Lupo N., Sull'autodichia parlamentare: una sentenza di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo, ma facilmente (e tempestivamente) rimediabile con apposite modifiche ai regolamenti parlamentari, in *Osservatorio sulle fonti*; Malinconico G., Ancora sull'autodichia delle Camere e sul sindacato di legittimità dei regolamenti parlamentari, in *Federalismi.it*, n. 12, 2013; Dickmann R., Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?, *Federalismi.it*, n. 10, 2014; Gigliotti A., Autodichia e sindacabilità dei regolamenti parlamentari nella più recente giurisprudenza costituzionale, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2015, pp. 245-268; Ibrido R., Gli organi di autodichia delle Camere quali «giudici a quo»? A proposito di una recente ordinanza di rimessione, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2015, pp. 169-171; Lo Calzo A., Il destino "a breve termine" dell'autodichia delle Camere: a proposito di un recente questionario sottoposto agli studiosi di diritto costituzionale, in *Osservatorio costituzionale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n.1, 2016, , p. 1-12; Dickmann R., La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali, in *Federalismi.it*, n. 24, 2017, pp. 1-23; Lupo N., Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017), in *Forum di Quaderni costituzionali: rassegna*, n. 12, 2017, pp. 1-5; Romboli R., Nota a sentenza Corte Costituzionale n. 262/2017, in *Il foro italiano*, n. 2, 2018, pp. 423-426; Lo Calzo A., L'autodichia non lede le attribuzioni degli organi giurisdizionali e assicura la tutela dei ricorrenti?, in *Il foro italiano*, n. 2, 2018, pp. 426-430 e Losacco A., *Autodichia degli organi costituzionali. Fondamenta e prassi*, Napoli, Jovene, 2018.

<sup>492</sup> I numerosi scandali che hanno attirato l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica nell'ultimo periodo, per quanto riguarda la gestione finanziaria di importanti partiti politici, hanno dato impulso a un nuovo intervento normativo. Di fatto, i deprecabili casi di corruzione hanno evidenziato la necessità e l'urgenza di intervenire sulle numerose lacune e incongruenze caratterizzanti la legislazione in materia. Tra gli scandali più celebri ricordiamo quello scoppiato nel gennaio 2012, il caso Lusi, dal nome del Senatore e tesoriere del partito della Margherita – Luigi Lusi – accusato di aver sottratto dalle casse del partito oltre 22 milioni di euro; il secondo scandalo invece ha investito il tesoriere della Lega Nord – Francesco Belsito –, accusato di appropriazione indebita, truffa aggravata ai danni dello Stato per aver distratto fondi di rimborsi e soldi pubblici per sostenere la famiglia Bossi e per effettuare investimenti (tra le altre cose, nella mente degli italiani rimangono alla memoria i celebri lingotti d'oro e diamanti conservati nelle cassette di sicurezza della famiglia Bossi). Infine, tra luglio e settembre dello stesso anno, veniva alla luce lo scandalo Fiorito, Capogruppo Pdl nel Consiglio della Regione Lazio e Presidente della Commissione Bilancio della Regione Lazio, condannato per l'appropriazione indebita di oltre un milione di euro dai fondi del gruppo regionale. A seguito del caso Fiorito le indagini sono state estese anche ad altre regioni. Per un approfondimento si vedano le rassegne stampa del gennaio 2012 e dei mesi seguenti. Sebbene siano state numerose le leggi intervenute a partire dal 1974, anno in cui è introdotto per la prima volta il finanziamento pubblico ai partiti politici (l. n. 195/1974), il quadro normativo che si è venuto a delineare successivamente è risultato essere totalmente frammentato, confuso e disordinato. Gli interventi normativi nel corso degli anni sono stati molteplici, per questo è possibile suddividere in due fasi principali: una che comprende il periodo intercorrente tra la prima legge sul finanziamento e l'ultima riforma del XX secolo (l. 157/1999), con cui è stato reintrodotta il finanziamento pubblico ordinario sotto forma di rimborso alle spese elettorali, precedentemente abolito con un referendum abrogativo nel 1993. La seconda fase è quella relativa alle riforme del nuovo millennio, ricomprendente la legge sulla riduzione dei rimborsi elettorali e l'introduzione del cofinanziamento (l. n. 96/2012) e l'abolizione del finanziamento pubblico diretto, sostituito dalla disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore (l. n. 13/2014). Si ricorda che nel 2018 è entrata a regime la soppressione del finanziamento pubblico diretto ai partiti, iniziata alla data di entrata in vigore della

materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi<sup>493</sup>) ha modificato il proprio Regolamento, con l'obiettivo di estendere regole e garanzie di trasparenza per quanto riguarda la gestione contabile-finanziaria e controlli sulla regolarità dei rendiconti. La modifica al Regolamento della Camera è stata approvata il 25 settembre 2012<sup>494</sup> e ha modificato la disciplina relativa ai contributi ai Gruppi parlamentari (artt. 14, 15, 15-ter e 153-quater RC). La stessa è stata seguita dalla riforma del Regolamento del Senato, approvata circa due mesi dopo, il 21 novembre 2012 (artt. 15, 16, 16-bis RS), in virtù delle “giuste istanze di trasparenza

---

riforma e incrementata in maniera esponenziale nei tre anni successivi. In questo modo, a partire dal 2018 il finanziamento dei partiti può essere realizzato a opera dei privati nella duplice forma di erogazioni liberali dirette ovvero nella forma indiretta, consistente nella destinazione al partito, da parte delle persone fisiche, di una quota pari al 2% dell'imposta sul reddito, in favore di quei partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità. Qualora si voglia approfondire i molteplici aspetti del finanziamento, si v. Lanchester F. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000, e più recentemente Tarli Barbieri G., Biondi F., (a cura di) *Il finanziamento della politica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016. Mentre, sulla questione della legislazione elettorale di contorno, con particolare riguardo alla questione dei finanziamenti, si v. i diversi contributi di Pinelli C., *Il circolo vizioso*, De Petris A., *Invece dei quattrini*, Caretti P., Tarli Barbieri G., *Giornali fantasma e milioni veri*, Borrello R., *La par condicio e i suoi derivati*, tutti in *Mondo operaio*, n.4, 2012, pp. 19 e ss.

<sup>493</sup> È estremamente utile precisare, secondo l'opinione di chi scrive, che contestualmente all'esame della legge 96/2012, la Commissione Affari Costituzionali della Camera ha esaminato una serie di proposte di legge di iniziativa parlamentare, tra cui le proposte di modifica dell'art. 49 Cost. (A.C. 244 e abb.). A seguito di un'indagine conoscitiva, il testo unificato, adottato dalla Commissione il 9 maggio 2012, aveva fornito una definizione circa la natura giuridica dei partiti, quali “libere associazioni di cittadini” (art. 2) e stabilito alcuni principi fondamentali cui si sarebbero dovuti conformare i loro statuti (art. 3). Inoltre, erano state inserite alcune regole per lo svolgimento delle elezioni primarie (facoltative) per la selezione dei candidati alle competizioni elettorali (art. 4) e disciplinata la cessazione del partito politico (art. 5). Il testo è stato comunque sottoposto a integrazioni, derivanti dall'approvazione di alcuni emendamenti, tra cui l'obbligo di trasmissione dello statuto alla Commissione di controllo dei bilanci dei partiti (istituita dalla legge 96/2012 *ivi* trattata). L'esame del provvedimento è stato però interrotto durante la seduta del 13 dicembre 2012, in quanto la maggioranza dei gruppi ha constatato l'assenza delle condizioni per poter proseguire. Ovviamente, il progetto ha rappresentato l'ennesimo tentativo fallito, cui ne sono seguiti altri sia nella XVII che nella XVIII Legislatura. Giova qui riportare che nei primi mesi della XVIII Legislatura stati presentati diversi disegni di legge in materia di partiti politici, nessuno di iniziativa della maggioranza, di cui due alla Camera e due al Senato. L'On. Rampelli (FDI) ha presentato due iniziative, l'una finalizzata al riconoscimento della personalità giuridica dei partiti (A.C. 325), l'altra in materia di regolazione del meccanismo delle primarie (A.C. 327). L'On. De Menech ha presentato un ddl recante “Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti”. I Senatori Richetti (PD) e Bertacco (FDI) hanno presentato iniziative simili nell'altro ramo del Parlamento. I sen. Quagliariello e Misiani hanno presentato ciascuno una iniziativa in materia di regolamentazione, trasparenza e classificazione delle fondazioni e delle associazioni politiche. Ovviamente risultano presentate iniziative che coinvolgono a latere la materia, maggiormente interessate al finanziamento, alla trasparenza e alla pubblicità degli statuti e dei bilanci delle fondazioni e delle associazioni Sia consentito il rinvio a Mandato M., Stegher G., *Prerogative presidenziali e accordi di partito: genesi del primo Governo italiano bipopolista perfetto*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2018.

<sup>494</sup> Camera dei deputati, Doc. II, n. 24 (relatori Bressa e Leone).

con l'esigenza di salvaguardare l'autonomia dei gruppi"<sup>495</sup>. Con entrambi gli interventi si è cercato di raccordare quanto introdotto nel tessuto normativo dell'ordinamento (ma si badi, non rispetto alla legge elettorale introdotta nel 2005), a sua volta finalizzato a garantire la trasparenza e la correttezza della gestione contabile. Gli elementi di maggiore importanza sono rappresentati dalla definizione di Gruppi parlamentari come "associazioni di deputati". In ragione del loro ruolo, necessario al funzionamento della Camera, devono essere assicurate le risorse necessarie (alla Camera) o le dotazioni minime (al Senato) allo svolgimento delle attività (art.14, co. 1 e art. 15, co. 3 e 4 RC, art. 16 co.1 RS). Sono anche obbligati a dotarsi di uno statuto, pubblicato sul sito internet della Camera, all'interno del quale deve essere individuato l'organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile e per le forme di pubblicità dei documenti relativi alla gestione interna (art. 15, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater RC, art. 16 RS co. 4).

Il procedimento di revisione dei Regolamenti parlamentari, che ha sempre seguito la strada di modificazioni puntuali, fatta eccezione per la revisione integrale del 1971 (e al Senato l'ampia revisione del 2017, v. *infra* 4.5), non ha avuto seguito nella XVI Legislatura, nonostante i numerosi progetti presentati, finalizzati all'adeguamento delle disposizioni regolamentari. È anche doveroso sottolineare che una loro ampia e organica modifica si è palesata necessaria già da diverso tempo, dal momento che in alcuni punti l'impianto regolamentare originario è oramai eccessivamente anacronistico, desueto e non più rispondente al mutato contesto.<sup>496</sup>

Le proposte presentate nel quinquennio 2008-2013<sup>497</sup>, la cui ordinarietà si è interrotta nel 2011 con la nomina del Governo 'tecnico' a guida di Mario Monti – a seguito delle gravissime

---

<sup>495</sup> Senato della Repubblica, Doc. II, n. 35 (relatore Ceccanti). Per un commento alla riforma del 2012, si cfr. Nocilla D., Un commento su di una proposta di riforma del Regolamento del Senato, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2012, pp. 887-896.

<sup>496</sup> Ciaurro L., Verso una codificazione delle regole parlamentari, in Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, Luiss University Press, 2009, pp. 223-229. L'Autore sottolinea tra l'altro che il perseverare con la via delle riforme puntuali sia priva di logicità, poiché "ha poco senso continuare a innestare, a seconda delle diverse stagioni politiche e dei differenti protagonisti parlamentari, disposizioni regolamentari aggiuntive e modificative, quasi un accanimento terapeutico nei riguardi del *corpus* del 1971 approvato in un contesto politico istituzionale completamente eterogeneo" e che potrebbe rappresentare l'occasione per omogeneizzare l'intero apparato regolamentare espungendo quelle *divergenze* che minano la funzionalità del Parlamento. Ciaurro, cit. p. 224-225.

<sup>497</sup> Sul punto si cfr. Pertici A., Il parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari, in *Associazione italiana costituzionalisti*, 22 luglio 2009; Curreri S., Le riforme regolamentari possibili, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 ottobre 2008; Rosa F., Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei Regolamenti parlamentari, in *Osservatorio sulle fonti*, n.3, 2008; Saitta A., Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari a inizio legislatura, in *Associazione italiana costituzionalisti*, 29 ottobre 2008; De Vergottini G., Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione, in *Associazione italiana costituzionalisti*, 19 dicembre 2008. Le proposte sono state ricomprese in una serie di doviziosi saggi ricompresi in

ripercussioni economiche-finanziarie che la crisi internazionale ha riverberato sull'ordinamento italiano –, pur nella loro eterogeneità hanno presentato due elementi in comune. Da un lato, a livello di merito, oggetto di particolare attenzione sono stati nuovamente i gruppi parlamentari, oltre che ovviamente altre numerose questioni degne di altrettanta considerazione (statuto dell'opposizione, quorum elettivi e deliberativi, organizzazione interna, prerogative, programmazione lavori, funzione di controllo, etc.). Si è cercato se non altro di limitare lo *sfarinamento* che li ha interessati attraverso l'introduzione di un collegamento tra gli stessi e le liste elettorali con cui i singoli rappresentanti si sono presentati alle elezioni, ma altresì attraverso meccanismi che fortemente limitativi delle pratiche migratorie e dissolutive in corso di legislatura. Dall'altro, l'elemento in comune in ordine al metodo è relativo al fatto che tali proposte erano del tutto deficitarie non solo di un consenso infraparlamentare, ma anche di un consenso all'interno degli stessi gruppi, che ha impedito qualsiasi dialogo e pacifica soluzione. Nondimeno, proprio in questa situazione perdurante conflitto del sistema politico-istituzionale, sarebbe stato impensabile trovarsi dinnanzi a soluzioni modificative coordinate e omogenee tra i due rami del Parlamento, nell'alveo di un bicameralismo perfettamente paritario o, addirittura, l'avvio di un procedimento di modifica intercamerale, soprattutto nel caso dell'esercizio della funzione di indirizzo e controllo di cui è destinatario il Governo. È legittimo pensare che proprio per la delicatezza della materia su cui si vuole intervenire, ancor di più se si considera la torsione verso il bipolarismo dell'alternanza abbia sostanzialmente prodotto i suoi esiti, l'atto in sé di modifica sia corredato di quel *quantum* di consenso e condivisione tra le forze di maggioranza e di opposizione necessari affinché l'Istituzione non ne risulti defraudata delle sue funzioni o peggio vulnerata nella sua legittimità. Ipotizzare l'approvazione di modifiche alle norme di funzionamento e organizzazione che compongono il tessuto regolamentare con la sola forza di maggioranza potrebbe inaugurare una fase di perpetua e costante revisione, a seconda della forza politica che in quel contingente momento è la sola ad avere la capacità. Qualora così fosse non ne uscirebbero vincitori, ma solo sconfitti, giacché ciò si ripercuoterebbe negativamente tanto sull'Istituzione quanto sui partiti politici.

---

Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura, Roma, Luiss University Press, 2009. Tra l'altro si ricorda che nel 2007 erano state pubblicate diverse proposte per l'adeguamento dei Regolamenti parlamentari al mutato contesto politico maggioritario, recepito sostanzialmente attraverso adattamenti contingenti, ma mai intrapresi con una generale opera di revisione. Si v. a tal proposito i contributi in Bassanini F., Manzella A. (a cura di), Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte, Bologna, Il Mulino, 2006, spec. Clementi F., Gianfrancesco E., L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare, pp. 35-51.

#### **4.4. Il terzo terremoto politico e la destrutturazione del partito: dalla comitatologia del Presidente Napolitano alla riforma costituzionale respinta dal referendum del 2016, passando per la Corte costituzionale**

Il crescente fenomeno di instabilità politica ha raggiunto il proprio apice nel biennio 2011-2013, triennio che rappresenta anche l'ennesima ondata di crisi del sistema bipolare. Il Governo in carica guidato da Silvio Berlusconi, stante una situazione di crisi economico-finanziaria, si è visto costretto alle dimissioni, chieste a gran voce dalle opposizioni a seguito della mancata approvazione sul rendiconto generale dello Stato da parte della Camera dei deputati nel mese di ottobre<sup>498</sup>.

Nonostante le verifiche sulla sussistenza della maggioranza e l'approvazione del Rendiconto intercorsa nel mese di novembre, il Presidente Berlusconi è salito al Quirinale per rassegnare formalmente le dimissioni al Capo dello Stato<sup>499</sup>, ponendo fine a un Governo sostenuto da una

---

<sup>498</sup> A seguito della mancata approvazione del Rendiconto, la Giunta per il regolamento della Camera è stata convocata dal Presidente di Assemblea per decidere se fosse possibile o meno procedere nell'iter di esame e deliberazione sul disegno di legge contenente il Rendiconto generale del bilancio dello Stato (A.C. n. 4621), nonostante il primo articolo, ossia quello che delibera l'approvazione dell'intero rendiconto, fosse stato respinto. La Giunta ha sottolineato che la mancata approvazione del primo articolo comporta la reiezione dell'intero provvedimento e ha pertanto deliberato a maggioranza che il disegno legge fosse da considerarsi respinto. A livello politico, la maggioranza ha cercato di sminuire l'accaduto, anche inviando una missiva al Presidente della Repubblica (ric conducendo l'episodio a un banale incidente parlamentare), il quale ha invitato alla presentazione di un nuovo disegno di legge. Si cfr. il Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, seduta 12 ottobre 2011, pp. 3 e ss. Il paragone storico-politico con la fine della compagine governativa a guida di Goria è scontato. Nell'ottobre del 1987 il Governo aveva chiesto alla V Commissione Bilancio del Senato di sospendere l'esame dell'iter del disegno di legge materia di bilancio, perché lo stesso avesse il tempo di apportare le necessarie modifiche derivanti da novità palesatesi sia sul piano interno sia sul piano internazionale. Nonostante l'impegno profuso, i liberali preannunciavano il ritiro del proprio *favor* nei confronti dell'Esecutivo, innescando una crisi conclusasi con le dimissioni del Presidente del Consiglio dei Ministri. Per un approfondimento sulla vicenda, si cfr. Trabucco Ratto F., Un esecutivo di decantazione in attesa di tempi migliori: il Governo Goria, in *federalismi.it*, n. 15, 2013.

Invece, sulla prassi del differimento della crisi di Governo in due tempi, si v. Ciaurro L., Le procedure fiduciarie sotto esame nell'era incerta del post-referendum in Lippolis V., Lupo N., Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangieri, Quaderno 2015-2016, Napoli, Jovene, 2017.

<sup>499</sup> Nel momento in cui l'instabilità politica manifesta tutta la sua portata negativa, scattano quei meccanismi di compensazione e dunque gli organi attivi e di controllo della forma di governo parlamentare si attivano. In particolar modo, nel momento in cui queste fasi esprimono, giacché si manifesta una crisi non solo nella partecipazione, ma anche nella rappresentatività – e pertanto i partiti dimostrano la loro incapacità nella veicolazione degli interessi generali –, emerge la figura del Capo dello Stato. Oltre al celebre rinvio alla *fisarmonica presidenziale* di Giuliano Amato, si v. Baldassarre A., Il Presidente della Repubblica nella evoluzione della forma di governo, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, nonché Fabbrini S., Lippolis V. Salerno G.M. (a cura di), *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*. Il Filangieri, Quaderno 2010, Napoli, Jovene, 2011. Sulla sovraesposizione mediatica e funzionale del Capo dello Stato nei momenti di turbolenza politico-istituzionale, si v. anche più recentemente Traversa che nel riprendere le tesi di Esposito C. (Capo dello Stato, in *Enc. del diritto*, VI, Milano, 1960) ha analizzato la presidenza Napolitano, richiamando i numerosi solleciti nei confronti del sistema politico (nel periodo tra il 2008-2011), espressi in ragione dei poteri di esternazione e *moral suasion* di cui dispone. Traversa S., Il Capo dello Stato parlamentare come reggitore dello Stato nelle crisi di sistema, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2011, pp. 229-243.

maggioranza che, nonostante i risultati elettorali, era venuta meno.<sup>500</sup> L'incarico è stato affidato a Mario Monti<sup>501</sup>, che ha guidato una compagine governativa prevalentemente tecnica e che ha ottenuto *obtorto collo*, su espresso richiamo del Capo dello Stato<sup>502</sup>, la fiducia, rasentando quasi l'unanimità del Parlamento.

---

L'elezione di Giorgio Napolitano al soglio presidenziale ha anticipato l'avvio di una fase del tutto nuova. Egli ha cercato di supportare il sistema politico-parlamentare dinnanzi alla crisi soverchiante e totalizzante; ha assistito e contribuito al rafforzamento dell'ottica bipolare del sistema e svolto un ruolo di garante nei momenti di crisi degli Esecutivi. Non sono mancate occasioni in cui egli abbia fatto ricorso a strumenti formali attraverso cui ha espresso perplessità in ordine ad alcuni disegni di legge deficitari di buona tecnica legislativa (tra tutti sono ricordati i casi della legge in materia di pubblica sicurezza, della legge sugli incentivi e del lodo Alfano). Proprio la crisi ha rappresentato un momento importante nella storia della Repubblica e in particolare nei riguardi della figura presidenziale. Il Capo dello Stato si è trovato costretto non solo a una sovraesposizione, ma anche a svestirsi dei panni del garante imparziale, ricorrendo a poteri di impulso e di stimolo dinnanzi all'inerzia delle altre Istituzioni. Si v. Lippolis V., Salerno G.M., *La Repubblica del Presidente: il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, Il Mulino, 2013; Bindi E., Perini M., *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, Giappichelli, 2016 e Lippolis, V., *La presidenza più lunga: i poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2016.

<sup>500</sup> Se alla Camera dei deputati la coalizione di centro-destra ha ottenuto il 46,81 % dei voti e pertanto le sono assegnati 344 seggi; quella di centro-sinistra il 37,55% dei voti e dunque ottiene 247 seggi; mentre all'Unione di Centro, che ha conseguito 5,62% dei voti, si vede assegnati 36 seggi. Al Senato i risultati sono abbastanza simili, giacché la coalizione di centro-destra ottiene il 47,32% dei voti, quella di centro-sinistra il 38,01% dei voti e l'Unione di Centro il 5,69%. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=13/04/2008>.

Tra l'altro si ricorda la *querelle* tra i due leader Berlusconi, Presidente del Consiglio, e Fini, Presidente della Camera, conclusasi con l'uscita di quest'ultimo dalla maggioranza di governo e con la fondazione nel febbraio del 2011 del partito e delle proiezioni all'interno delle due Camere di Futuro e Libertà per l'Italia (FLI). Furlan F. *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2011

<sup>501</sup> Per una ricostruzione della nomina del Governo Monti si v. Frosini T.E., *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2012, pp. 615-624 e Fusaro C., *La formazione del governo Monti*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2012, pp. 391-394. In particolare, Frosini, oltre a ripercorrere la 'tragedia articolata in quattro atti', analizza il concetto di 'Governo tecnico' nell'alveo del regime parlamentare, di solito maggiormente incline alle esperienze di Governi a derivazione elettorale ovvero Governi politico parlamentari. Per un confronto tra le tre esperienze di Governo tecnico nella storia costituzionale italiana, si v. Lupo N., *I governi tecnici Ciampi, Dini e Monti*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2015, pp. 57-120.

<sup>502</sup> "(...)il mio convincimento che sia nell'interesse generale del paese sforzarsi di formare un governo che possa ottenere il più largo appoggio in Parlamento su scelte urgenti di consolidamento della nostra situazione finanziaria e di miglioramento delle prospettive di crescita economica e di equità sociale per il paese considerato nella sua unità.(...) Tentare in questo momento di evitare un precipitoso ricorso a elezioni anticipate e quindi un vuoto di governo, è un'esigenza su cui dovrebbero concordare tutte le forze politiche e sociali preoccupate delle sorti del paese (...) è giunto il momento della prova, il momento del massimo senso di responsabilità. Non è tempo di rivalse faziose né di sterili recriminazioni. È ora di ristabilire un clima di maggiore serenità e reciproco rispetto." Dichiarazione del Presidente Napolitano al termine delle Consultazioni, 13 novembre 2011.



Esaurita l'anomala XVI Legislatura, costellata di mancate riforme dell'impianto codicistico costituzionale<sup>503</sup> – fatta eccezione per le necessarie modifiche all'art. 81 Cost.<sup>504</sup> – e

---

<sup>503</sup> Nella XVI legislatura è stato presentato l'A.C. 5386, recante “Modifiche alla parte Seconda della Costituzione concernenti le Camere e la forma di governo”. Il progetto, che ha previsto la riduzione del numero dei parlamentari, si è posto l'obiettivo di superare il bicameralismo perfetto, di rafforzare i poteri del Presidente del Consiglio e ha previsto l'istituzione di un Senato federale. Ma anche in questo caso l'iter è stato bruscamente interrotto a causa di una serie di divergenze politiche in merito alle disposizioni sulla forma di governo, introdotte dall'aula Senato. Appare doveroso precisare che, in realtà, l'esame di questo progetto era stato avviato già nel 2008 grazie a un'intensa opera di mediazione, che ha permesso il raggiungimento di un accordo su un testo unificato elaborato dal relatore Vizzini e adottato, come testo base, il 18 aprile 2012 (c.d. “testo ABC”). Per quanto attiene al procedimento legislativo, in base a quanto previsto dalle disposizioni, esso avrebbe dovuto differenziarsi a seconda degli ambiti tematici, e dunque avrebbe previsto: una legislazione di competenza collettiva delle due Camere nelle materie costituzionale, elettorale, prerogative degli organi costituzionali e dei rispettivi componenti, delegazione legislativa, bilanci e consuntivi; una legislazione a bicameralismo “eventuale” di competenza preminentemente del Senato, nelle materie ex artt. 117, terzo comma, 119; 122; 125; 132, secondo comma; art. 133 Cost.; e una legislazione a bicameralismo “eventuale” di competenza preminentemente della Camera dei deputati in tutte le altre materie. Cfr. Decaro, C., La riforma del bicameralismo in Italia, in *Il bicameralismo in discussione: Regno unito, Francia, Italia. Profili comparati*, op. ult. cit; Lippolis V., Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di Bettino Craxi su l'Avanti del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di Matteo Renzi del 24 febbraio 2014, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2014, pp. 103-132; e Fusaro C., Per una storia delle riforme istituzionali, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015. Per un bilancio della XVI Legislatura, si v. Zito A., Alla fine della XVI legislatura: la crisi del governo Monti e lo scioglimento anticipato delle Camere, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2013, pp. 163-181.

<sup>504</sup> È doveroso ricordare che a seguito della ratifica dell'accordo sul *Fiscal compact* da parte dell'Italia, il Parlamento è stato chiamato a operare una revisione del Testo costituzionale. Difatti con la legge costituzionale n. 1 del 2012) sono state apportate le modifiche a quelle disposizioni costituzionali che più o meno direttamente riguardano l'equilibrio di bilancio. Difatti con la legge costituzionale n. 1 del 2012 sono state apportate le modifiche all'art. 81 co. 4 Cost., affinché fosse introdotto il pareggio strutturale di bilancio e agli articoli 97, 117 e 119 Cost. Dal momento che il quorum previsto dal procedimento aggravato è stato raggiunto, non si è reso necessario il ricorso a una consultazione popolare confermativa. Dopodiché il Legislatore è intervenuto con altre due discipline, l'una rinforzata (l. n. 243/2012) che ha introdotto i principi attuativi, l'altra ordinaria (l. n. 163/2016) in base alla quale si è proceduto a unificare in un solo provvedimento di tutti i documenti che in precedenza caratterizzavano tale disciplina. Oltre a intervenire sui Regolamenti parlamentari, l'Istituzione parlamentare ha costituito l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (cd. UPB) organismo indipendente che ha assunto il compito di analizzare e verificare gli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio. Si cfr. Bergonzini C., La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici), *Federalismi.it*, 3 maggio 2017; Brancasi A., La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione, in Lippolis V., Fabbrini S., Salerno G.M., (a cura di), *Governare le democrazie: esecutivi, leader e sfide*, Il Filangieri. Quaderno, Napoli, Jovene, 2012, pp. 7-18, id. Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2012, id. L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost., in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2012, pp. 1685-1691; id. La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale “Introduttiva del pareggio di bilancio”, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2014, pp. 1633-1640; Dickmann R., Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n.243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici, in *Federalismi.it*, 13 marzo 2013; Griglio E., Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio: una «fuga» dai regolamenti parlamentari?, *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014 p. 116-118; Morrone A., Pareggio di bilancio e stato costituzionale, *Rivista AIC* n.1, 2014; Nardini M., La legge n.243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio, *Osservatorio sulle fonti*, n. 5, ; Perna R., «Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo in Italia» in Tonti V., *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Torino, Giappichelli, 2018.

regolamentare<sup>505</sup>, di accuse reciproche e veti incrociati, crisi economico-finanziaria, impennate dello spread, staffette tra Governo politico e Governo tecnico, si è giunti alle elezioni del marzo 2013.

Il Corpo elettorale si è dunque recato alle urne per il rinnovo dei propri rappresentanti il 24 e 25 febbraio 2013. L'incognita derivante dallo spoglio elettorale ha scatenato un "terremoto con liquefazione", che non ha comportato il tramonto delle forze politiche pre-esistenti, ma comunque ha fortemente inciso sul bipolarismo imperfetto.<sup>506</sup>

Il processo di transizione verso un nuovo assetto più stabile si è nuovamente allontanato, divenendo una sorta di chimera irraggiungibile, soprattutto in ragione dell'ostinatezza con cui le forze politiche perseverano nel rimandare il processo di autorinnovamento endogeno. A ciò deve naturalmente aggiungersi la comparsa e il progressivo rafforzamento di nuove forze politiche antisistema, in cui l'elettorato residuale, che seguita nell'esercizio del proprio diritto e dovere di voto, ha cominciato a riconoscersi ovvero cui ha iniziato a rivolgersi in segno di protesta contro una classe dirigente inerme e incapace trovare nel rinnovamento la chiave per il superamento dell'immobilismo.<sup>507</sup>

Il clima di forte incertezza derivante dall'esito elettorale ha portato il Presidente Giorgio Napolitano, oramai negli ultimi momenti del suo mandato, ad affidare un pre-incarico a Gianluigi Bersani, Vice-segretario del Partito democratico, dal momento che la coalizione a guida Pd disponeva di una maggioranza relativa<sup>508</sup>. Appurata l'impossibilità di formare la nuova compagine governativa, Bersani si è visto costretto a rimettere l'incarico.

---

<sup>505</sup> Sulle proposte di modifica presentate, si v. Curreri S., Le riforme regolamentari possibili, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 13 ottobre 2008; Rosa F., All'ombra del Governo, in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari, in Osservatorio sulle fonti, n. 3, 2008; Saitta A., Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari a inizio di XVI legislatura, in Rassegna parlamentare, n. 4, 2008, pp. 871-894; Nocilla D., Un commento su di una proposta di riforma del regolamento del Senato, in Rassegna parlamentare, n.4, 2012, pp. 887-897; Lupo N., Perniciaro G., Riforma del Regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico, in Osservatorio sulle fonti, n.1, 2012.

<sup>506</sup> La paternità del termine è da attribuirsi di Lanchester F, Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime, Milano, Giuffrè, 2014, cit. p. 55. L'A. individua la manifestazione di ben tre terremoti verificatisi nell'arco di storia costituzionale: il primo del 1975-1976 (su cui *supra* cap. 3, par. 1), il secondo nel 1993-1994 (su cui *supra* cap. 3, par. 2) e il terzo nel 2013, differente dai primi due per la sua consistenza e per gli effetti che essa ha ingenerato nel regime perché "oggi non soltanto pare essersi liquefatta la base oramai sabbiosa e incoerente del sistema politico-partitico della seconda fase della storia repubblicana, ma dalle difficoltà sono investiti anche i sottosistemi sociale ed economico. Si profila una vera e propria crisi societaria, che richiama altri esempi che a livello comparato hanno portato al crollo dell'ordinamento democratico".

<sup>507</sup> Sulla composizione delle liste elettorali in occasione delle elezioni del marzo 2013, si cfr. Bernardini I., Ragno F., Ferraro S., Rosero H., Elezioni politiche 2013: la clades variana della vecchia dirigenza politica italiana? In Nomos, n. 2, 2012.

<sup>508</sup> La coalizione di centro sinistra 'Italia bene comune' (formata da Partito democratico, Sinistra ecologia e libertà, Centro democratico e Svp) ha ottenuto il 29,55 per cento dei voti alla Camera e il 31,64 per cento al

Nel frattempo il nuovo Parlamento, riunitosi in seduta comune e integrato dai rappresentanti territoriali per svolgere la funzione elettiva, non è riuscito a individuare un successore e pertanto ha eletto nuovamente Giorgio Napolitano al soglio presidenziale. Colui che è stato ritenuto da tutte le forze politiche, nonostante l'aspro clima di sfiducia reciproca, l'unico candidato a svolgere il ruolo di garante nei momenti di crisi e dinnanzi all'inerzia delle altre Istituzioni.<sup>509</sup> Una volta avviata la Legislatura, eletto il Capo dello Stato, nominato il Governo delle "larghe intese" la cui guida è affidata a Enrico Letta, si è riproposto il problema di come e quanto ristrutturare il sistema politico e istituzionale, tramite la via delle riforme costituzionali, della legislazione elettorale e di contorno, nonché dei Regolamenti parlamentari. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 giugno 2013 è stata istituita una Commissione di esperti – e un relativo comitato di redazione – per l'elaborazione di una serie di proposte di riforma costituzionale, con l'obiettivo di istruire in modo completo le tematiche

---

Senato, perciò le sono stati assegnati rispettivamente 344 seggi alla Camera e 123 al Senato. La coalizione di centro-destra (Popolo della libertà, Lega Nord, Fratelli d'Italia, La Destra, Grande Sud-Mpa, etc.) ha ottenuto il 29,18 per cento dei voti alla Camera e 30,72 per cento dei voti al Senato e quindi si è vista assegnare rispettivamente 124 e 117 seggi. Il Movimento 5 Stelle, nuovo soggetto politico, ha conseguito da solo il 25,56 per cento dei voti alla Camera e il 23,80 per cento al Senato e ha pertanto ha ottenuto rispettivamente 108 e 54 seggi. I risultati delle altre forze discese in campo sono stati più trascurabili: la coalizione formata da Scelta civica Con Monti per l'Italia-Unione di centro e Futuro e libertà ha conseguito il 10,56 per cento alla Camera e il 9,14 per cento al Senato, quindi 45 seggi alla Camera e 18 al Senato, le altre non hanno ottenuto alcun seggio giacché sotto la soglia del 3 per cento. Si v. i risultati sul sito del Ministero dell'Interno <https://elezionistorico.interno.gov.it>

<sup>509</sup> Benché non esista un formale impedimento normativo, non era mai accaduto nella storia della Repubblica che un Presidente fosse rieletto per un secondo mandato. Dopo il fallimento della deliberazione per l'elezione di Marini e Prodi, Napolitano è stato nuovamente eletto alla Presidenza con 738 voti. Nel suo discorso di reinsediamento non ha mancato di ricorrere a pesanti stilette nei confronti di una classe politica incapace di addivenire a un pacifico confronto e di evitare l'inconcludente *impasse*: "È emerso (...) un drammatico allarme per il rischio ormai imminente di un avvitarsi del Parlamento in seduta comune nell'inconcludenza, nella impotenza ad adempiere al supremo compito costituzionale dell'elezione del Capo dello Stato (...) quanto è accaduto qui nei giorni scorsi ha rappresentato il punto di arrivo di una lunga serie di omissioni e di guasti, di chiusure e di irresponsabilità. (...) Negli ultimi anni, a esigenze fondate e domande pressanti di riforma delle istituzioni e di rinnovamento della politica e dei partiti - che si sono intrecciate con un'acuta crisi finanziaria, con una pesante recessione, con un crescente malessere sociale - non si sono date soluzioni soddisfacenti: hanno finito per prevalere contrapposizioni, lentezze, esitazioni circa le scelte da compiere, calcoli di convenienza, tatticismi e strumentalismi. (...) Non si può più, in nessun campo, sottrarsi al dovere della proposta, alla ricerca della soluzione praticabile, alla decisione netta e tempestiva per le riforme di cui hanno bisogno improrogabile per sopravvivere e progredire la democrazia e la società italiana.(...) al perseguimento di obiettivi essenziali di riforma dei canali di partecipazione democratica e dei partiti politici, e di riforma delle istituzioni rappresentative, dei rapporti tra Parlamento e governo, tra Stato e Regioni, si associ una forte attenzione per il rafforzamento e rinnovamento degli organi e dei poteri dello Stato. (...) Le forze rappresentate in Parlamento, senza alcuna eccezione, debbono comunque dare ora - nella fase cruciale che l'Italia e l'Europa attraversano - il loro apporto alle decisioni da prendere per il rinnovamento del paese (...) Sentendo voi tutti - onorevoli deputati e senatori - di far parte dell'istituzione parlamentare non come esponenti di una fazione ma come depositari della volontà popolare." Discorso in occasione del giuramento dinnanzi al Parlamento in seduta comune, reperibile sul sito del Quirinale <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2688>.

inerenti la riforma della Parte II della Costituzione, presieduta dall'allora Ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello e composta da 35 esperti. La Commissione ha avuto il compito di approvare una relazione finale in modo da illustrare l'esito dei lavori e rendere note le proposte *ivi* formulate.<sup>510</sup> Nel documento finale, presentato in Parlamento il 17 settembre 2013, sono stati individuati i quattro principali ambiti di riforma costituzionale, ritenuti al tempo stesso estremamente necessari e improcrastinabili. La Commissione ha espresso la necessità di rafforzare il Parlamento non solo attraverso la riduzione del numero dei parlamentari, ma in particolar modo attraverso il superamento del bicameralismo paritario e simmetrico, ritenuto sia causa di ritardo nei processi decisionali, sia fonte di destabilizzazione dell'intero sistema, anche al fine di raggiungere una più completa regolazione dei processi di produzione normativa e di una più rigorosa disciplina della decretazione di urgenza. Durante i lavori, benché l'ipotesi di unificare le due Camere – abrogandone di fatto una – avesse anch'essa raccolto un certo numero di consensi<sup>511</sup>, gli esperti hanno ritenuto opportuno privilegiare l'ipotesi di introdurre una forma di bicameralismo differenziato. La Camera sarebbe stata intestataria esclusiva del rapporto fiduciario con il Governo e dell'indirizzo politico, mentre al Senato sarebbe stato affidato il compito di rappresentare le Istituzioni territoriali – portando a compimento il processo autonomistico previsto dalla Costituzione –, con l'obiettivo di contribuire all'emersione di una maggioranza politica certa, maggiore speditezza decisionale, maggiore stabilità, etc. In tal senso, dunque, Camera e Senato avrebbero avuto funzioni e composizione differenziate, entrambe avrebbero votato le leggi sulla base di un differente riparto di poteri legislativi preordinato a livello costituzionale ed esercitato le funzioni di controllo dell'operato del governo e di valutazione delle politiche pubbliche. La Camera avrebbe assunto una posizione di preminenza nell'esercizio della funzione legislativa, fatta eccezione per le leggi

---

<sup>510</sup> La commissione di esperti nominata dal Presidente Letta è stata articolata in una serie di sottocommissioni, ciascuna competente su una specifica materia. A onor del vero, lo stesso Presidente della Repubblica Napolitano ha istituito il 30 marzo 2014, nel bel mezzo della crisi politica, il Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante, la cui relazione finale è consultabile on line sul sito internet del Quirinale. Inoltre, il 29 maggio 2013, dopo aver preannunciato le proprie intenzioni in una mozione, è stato presentato un disegno di legge di iniziativa governativa (A.S. 813) finalizzato all'istituzione di una specifica Commissione parlamentare per le riforme costituzionali.

<sup>511</sup> Le parti favorevoli al monocameralismo hanno sostenuto che tale modello *“avrebbe il vantaggio di semplificare il sistema istituzionale e stabilizzare maggiormente la forma di governo, nonché il pregio di rendere più agevole un processo di riforma che, senza una scelta di prevalenza tra le due Camere, incontrerebbe presumibilmente minori resistenze”*. cfr. Relazione della Commissione per le riforme costituzionali in Resoconto stenografico della seduta n. 125 del 15 ottobre 2013.

bicamerali<sup>512</sup>; mentre il Senato la funzione di controllo dell'attività del Governo, di valutazione delle politiche pubbliche – che costituisce una specificazione della funzione di controllo parlamentare – e il potere di nomina di talune cariche (a s. alcuni componenti della Consulta e del Consiglio Superiore della Magistratura). Ovviamente, le proposte non si sono esaurite negli interventi circa la forma di Stato, la forma di governo, il bicameralismo e il procedimento legislativo, ma sono state rivolte anche alle regole del gioco che assumono alta valenza politica. È stato infatti ipotizzato anche un intervento sul sistema elettorale, con il precipuo obiettivo di porre fine al principio di scelta dei candidati eterodiretta dall'alto e individuando, a seconda del modello della forma di governo, una formula specifica relativa al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi.<sup>513</sup> Il condizionale è un tempo verbale d'obbligo. La sregolatezza e l'incoerenza infrapartitica, manifestata con una delegittimazione partitica nei riguardi del politico Enrico Letta, ha inciso sugli equilibri della maggioranza parlamentare comportando le dimissioni del Presidente del Consiglio, che ha rimesso l'incarico nelle mani del Capo dello Stato. La breve crisi lampo, l'ennesima di natura extraparlamentare, è stata risolta dal Quirinale, che ha conferito il mandato a formare il nuovo Governo a Matteo Renzi, sollecitando nell'attuazione dell'indirizzo politico, la necessità di ridisegnare l'architettura costituzionale. A tal ragione, è stato sin da subito presentato un disegno di legge di riforma costituzionale di iniziativa governativa recante disposizioni “per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione”. L'iter di approvazione, durato due anni, è stato

---

<sup>512</sup> Relativamente al procedimento legislativo, è necessario precisare che la Commissione ha operato una mediazione tra le diverse proposte espresse in sede di dibattito, avanzando talune indicazioni: innanzitutto ha escluso la ripartizione per materie fra Camera e Senato perché sarebbe potuta essere fonte di estrema confusione, nonché provocare conflitti interpretativi con evidenti ricadute sulla rapidità ed efficacia delle procedure legislative. In tal senso, sono state proposte quattro distinte categorie di leggi: leggi costituzionali e di revisione costituzionale; leggi organiche; leggi ordinarie bicamerali; leggi ordinarie con voto prevalente della Camera.

<sup>513</sup> Oltre al superamento del bicameralismo e degli aspetti a esso connessi, la Commissione ha espresso la necessità di procedere al rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento attraverso la fiducia monocamerale, la semplificazione del processo decisionale e l'introduzione del voto a data certa di disegni di legge. Inoltre, è stata avanzata l'ipotesi di procedere alla riforma del sistema costituzionale delle Regioni e delle Autonomie Locali per ridurre significativamente le sovrapposizioni delle competenze, per una maggiore collaborazione e una minore conflittualità e alla riforma del sistema di governo. Sono state perciò prospettate tre possibili diverse opzioni: a) la razionalizzazione della forma di governo parlamentare; b) il semipresidenzialismo basato sul modello francese; c) la configurazione di una forma di governo che, cercando di farsi carico delle esigenze sottese a entrambe le prime due soluzioni, possa condurre al governo parlamentare del Primo Ministro. Per i contenuti, si v. Quagliariello G. (a cura di), *Per una democrazia migliore*, Roma Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Gangemi, 2013.

particolarmente lungo e travagliato (si ricorda le migliaia di emendamenti presentati sia in sede di Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato che in sede di *Plenum*). Il testo della ‘grande riforma’<sup>514</sup>, approvato in via definitiva dalla Camera dei Deputati nella seduta del 12

---

<sup>514</sup> Tra gli intenti principali del disegno di legge costituzionale si è posto (ancora) il superamento del bicameralismo perfettamente paritario, da realizzarsi attraverso l’adozione di un modello differenziato, in virtù del quale alla Camera dei deputati – che avrebbe rappresentato la Nazione perciò la sola titolare del rapporto di fiducia con il Governo – avrebbe assolto in maniera predominante la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo sull’operato del Governo. Il Senato – inizialmente ridenominato Senato delle Autonomie – sarebbe stato sottoposto a un’opera di *deminutio* non solo per quanto riguarda la sua natura di organo rappresentativo delle Istituzioni territoriali, ma anche per altre questioni. Le modifiche sarebbero intervenute sull’elettorato passivo, in quanto sarebbero stati eletti Senatori i Consiglieri regionali o Sindaci; sulle modalità di elezione dei Senatori, non più popolare diretta, ma tramite un’elezione di secondo grado basata sul metodo proporzionale e tenuto conto dei *desiderata* Corpo elettorale; sulla composizione numerica, in quanto il Senato sarebbe stato composto da 95 Senatori rappresentativi delle Istituzioni territoriali, da 5 Senatori nominati dal Capo dello Stato (ossia i cittadini che hanno illustrato la patria per altissimi meriti, la cui carica durerebbe sette anni senza possibilità di essere nuovamente nominati), nonché dagli ex Presidenti della Repubblica. Altre modifiche avrebbero comportato un rafforzamento del Governo in Parlamento e una revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, finalizzate a diminuire l’eccessivo contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni. Sul metodo e merito della riforma costituzionale, che avrebbe investito circa un terzo degli articoli della Costituzione, senza la pretesa di esaustività si cfr. i numerosissimi contributi prodotti nel corso di due anni di lavoro e dibattito, tra cui *ex multis* AAVV., Forum sul D.D.L. costituzionale “Renzi-Boschi”, Torino, Giappichelli, 2015; Falcon G., La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo, in *Le Regioni*, n.1, 2015, pp. 3-16; Gianfrancesco E., Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici, in *Le Regioni*, n.1, 2015, pp. 165-176; Violini L., Note sulla riforma costituzionale, in *Le Regioni*, 1, 2015, pp. 299-310; Ceccanti S., Italicum e riforma costituzionale, in *Il Mulino*, n. 3, 2015, pp. 427-434; AA.VV., Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale: atti del convegno del 23 novembre 2015, Roma, Carocci, 2016; AA.VV., Dieci domande sulla riforma costituzionale, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2016, pp. 219-356; AA. VV., Perché Sì: le ragioni della riforma costituzionale, Roma-Bari, Laterza, 2016; Brunelli G., La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione Costituzionale: profili problematici, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016, pp. 1-14; Caravita B., Referendum 2016 sulla riforma costituzionale : le ragioni del sì , Milano; Giuffrè, 2016; Caravita B., Il bicameralismo asimmetrico nella riforma costituzionale *Federalismi.it*, n. 15, 2016, pp. 1-10; Carnevale P., Sul titolo delle leggi di revisione costituzionale : prime riflessioni a margine del Disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione attualmente in itinere, in AA.VV., *Liber Amicorum* in onore di Augusto Cerri : costituzionalismo e democrazia, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, pp. 151-175; Catelani E., Il disegno di legge costituzionale Boschi/Renzi: il primo passo di una riforma complessa, *Osservatorio sulle fonti*, n.1, 2016, pp. 1-8; Ceccanti S., La transizione è (quasi) finita: come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima: verso il referendum costituzionale, Torino, Giappichelli, 2016; Cheli E., Luci e ombre di una riforma costituzionale, in *Il Mulino*, n.1, 2016, pp. 21-26; Chieppa R., Le ragioni favorevoli e contrarie alla riforma costituzionale 2016, Canterano, Aracne, 2016; Crainz G., Fusaro C., Aggiornare la Costituzione: storia e ragioni di una riforma, Roma, Donzelli, 2016; Curreri S., Riforma costituzionale e forma di governo, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2016, pp. 15-45; Dogliani M., Costituzione e antipolitica : il Parlamento alla prova delle riforme, Roma, Ediesse, 2016; De Siervo U., Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento, *Rivista AIC*, n. 2, 2016 *Rivista AIC* pp. 1-6; Frosini T.E., Bicameralismo differenziato e governabilità, in *Federalismi.it*, n.12, 2016; Lucarelli A., Zammartino F. (a cura di), La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?, Torino, Giappichelli, 2016 ; Lippolis V., La riforma costituzionale Renzi-Boschi : la soluzione (con qualche ombra) di due annosi e gravi problemi, in *Lo Stato*, n. 6, 2016, pp. 347-354; Luciani M., Funzione di controllo e riforma del Senato, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016, pp. 1-5; Lupo N., La riforma del bicameralismo: qualche osservazione sulla matrice e sulle linee di fondo, in *Quaderni costituzionali*, n.11, 2016, p. 1-7; Pace A., Referendum 2016 sulla riforma costituzionale: le ragioni del No, Milano, Giuffrè, 2016; Pinelli C., Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all’adesione della Repubblica all’Unione Europea, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016, pp. 1-6; Sorrentino F., Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, pp. 1-

aprile 2016 (con 361 voti favorevoli, 7 contrari e 2 astenuti) è stato sottoposto a referendum confermativo. Gli otto mesi intercorsi tra l'approvazione definitiva e la data del referendum costituzionale hanno fatto da scenario alla aspra campagna elettorale sulle ragioni del "sì" e sulle ragioni del "no" e che ha visto schierati esponenti tanto del mondo accademico, quanto del mondo politico.<sup>515</sup> L'esito del referendum costituzionale, celebratosi il 4 dicembre 2016, ha registrato una forte affluenza alle urne e ha decretato la vittoria del "no" da parte del Corpo elettorale.

In questo lasso di tempo la legislazione elettorale in senso stretto non è rimasta indenne da critiche e tentativi di abrogazione. Benché sia sopravvissuta a due ipotesi manipolative, l'una referendaria l'altra giurisdizionale, la terza è riuscita a fare breccia nelle regole di determinazione della rappresentanza elettiva. Difatti, con la oramai celebre sentenza 1/2014<sup>516</sup>, con cui la Corte costituzionale ha posto in luce la sussistenza di uno squilibrio tra poteri e tra competenze costituzionalmente definite, è intervenuta in una delle "zone franche" del diritto costituzionale. Nel dispositivo, la Corte si è concentrata su due questioni, ossia il premio di maggioranza e il voto di lista bloccato. Facendo ricorso all'ermeneutico criterio di

---

5; Staiano S., Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche), Rivista AIC, n. 1, 2016 p. 1-9; Rossi E., Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale, Pisa University Press, 2016; Cavino M., La riforma respinta (2014-1016): riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi, Bologna, Il Mulino, 2017; Cocozza V., Il quesito nel referendum costituzionale: leggi di riforma organica o a contenuto plurimo?, Diritto Pubblico Europeo Rassegna online, n.1, 2017, pp. 1-10.

<sup>515</sup> Le fazioni opposte si sono scontrate principalmente sul fatto che l'iniziativa governativa in materia di revisione costituzionale non dovrebbe essere ammissibile, ovvero sulla configurazione e sull'ampiezza del quesito sottoposto agli elettori, o ancora sull'*imprimatur* personale dato dal Presidente del Consiglio. Per una ricostruzione dei momenti, sia consentito il rinvio a Mandato M., Stegheer G., Un quadrimestre di attesa. Il sistema istituzionale italiano tra fallimenti costituzionali e tentativi di rilancio, in Nomos. Le attualità nel diritto, n. 1, 2017. Il referendum costituzionale ha innescato una serie di ricorsi cui hanno fatto seguito una serie di pronunce, di cui quelle di maggior rilievo sono state quelle espresse in merito ai ricorsi presentati da Randazzo e Onida (Tribunale di Milano, 6 novembre 2016 e TAR di Roma, n. 11662/2016), in merito ai ricorsi del Codacons su cui si è espresso l'Ufficio centrale per il referendum il 21 ottobre 2016 e le Sezioni unite su (n. 24624 del 2016). Sul contenzioso referendario, si v. Massa M., Referendum, democrazia e contenzioso. Il caso italiano del 2016, Quaderni costituzionali, n.3, 2018, pp. 735-749. L'A. ricorda che i ricorrenti, nel basare le proprie istanze, hanno rilevato che il referendum confermativo presentava una serie di problemi relativi alla qualificazione del quesito, la confezione del quesito sulla base dell'art. 16 della legge n. 352 del 1970 e sul fatto che il quesito non dovesse essere unico. Tanto che in sede dottrina si è profilata l'ipotesi di procedere a uno "spacchettamento" del quesito in tanti quanti fossero i temi su cui il Corpo elettorale, nel rispetto del principio di libertà del voto, fosse chiamato a esprimersi. *Pro* Lanchester F., Un contributo per il discernimento costituzionale, in Osservatorio AIC, n. 3, 2016 e Pace A., Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali, in Rivista AIC, 6 aprile 2016; *Contra* Carnevale P., La parte per il tutto: il referendum costituzionale non ammette la sineddoche, in Nomos, n. 1, 2016. Si v. altresì Lanchester F., Introduzione, Carnevale P. op. ult. cit., e Siclari S., È possibile richiedere un referendum costituzionale parziale?, in Riforma costituzionale: Referendum per parti separate o referendum parziale? Nomos. Le attualità nel diritto, n. 1, 2016.

<sup>516</sup> È doveroso ricordare che se nel 2009 si è tenuto un referendum abrogativo, che però non ha raggiunto il quorum; nel 2012 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili i quesiti referendari depositati nel 2011.

ragionevolezza, la stessa ha dato vita a un sindacato particolarmente penetrante, che ha ovviamente destato alcuni rilievi in sede di dottrina. In merito al primo punto questionato, il premio di maggioranza è stato ritenuto incostituzionale in considerazione del fatto che non era prevista una soglia minima di voti o seggi. Per questo la Corte ha ritenuto che il meccanismo, così come configurato dal Legislatore, fosse premiale e dunque “foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente a una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi”. Di conseguenza, il perseverare nel mantenimento di una siffatta disposizione, avrebbe potuto ingenerare effetti distorsivi – giacché non rinvenibile un nesso tra i voti espressi e i seggi assegnati – che inficiano uno dei principi essenziali del diritto di voto, quello dell’eguaglianza (cfr. punto 3.1 considerato in diritto). Anche il voto di lista bloccato, pur in diverso modo, incide negativamente sul diritto di voto di cui è titolare l’elettore, cui viene sottratta la preferenza e dunque di una libera scelta.<sup>517</sup>

In ragione di ciò e in considerazione della riforma costituzionale al momento *in itinere*, il Legislatore è intervenuto in materia elettorale, predisponendo una nuova legge solo per la Camera dei deputati, dal momento che la riforma avrebbe sottratto l’elezione dei membri del Senato al procedimento diretto.

L’Italicum, approvato in via definitiva al Senato il 4 maggio 2015, avrebbe introdotto un sistema proporzionale con correttivo maggioritario (*majority assuring* a doppio turno elettorale), finalizzato ad assicurare un’univoca legittimazione elettorale alla maggioranza e al

---

<sup>517</sup> AA.VV., Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell’incostituzionalità di talune disposizioni della L. n. 270 del 2005, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2014, pp. 629-714; Dickmann R., La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza, in *Federalismi*, n.1, 2014, pp. 1-13; Morrone A., La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: exit porcellum, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014, pp. 119-121; Pertici A., La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: l’incostituzionalità ingannevole, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014, pp. 122-125; Guzzetta G., La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: molti, forse troppi, spunti di riflessione, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014, pp. 126-129; Serges G. Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale, *Rivista AIC*, n. 1, 2014, pp. 1-14; D’Amico M., Catalano S., Prime riflessioni sulla storica sentenza 1 del 2014 in materia elettorale, Milano, Angeli, 2014. Si vedano inoltre gli interventi di Azzariti G., La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura; Benvenuti M., Zone franche che si chiudono e zone d’ombra che si aprono nella sent. n. 1/2014 della Corte Costituzionale; Borrello R., Ancora sull’ammissibilità del ricorso; Besostri F., Una testimonianza di sei anni di battaglie; Capotosti P.A., Il coraggio della Corte; : prime considerazioni interlocutorie a margine dell’ammissibilità della questione di legittimità costituzionale; Caso G., Sulla riforma elettorale; Carnevale P., La corte vince, ma non sempre convince. : riflessioni intorno ad alcuni profili della “storica” sentenza n.1 del 2014 della Corte costituzionale; Ceccanti S., “Amicus Fulco sed magis amica veritas”; Chieppa R., Postilla al seminario del 29 Gennaio 2014 “Le Corti e il voto”; Cerri A., Dopo la sentenza della Corte: il nodo della legge elettorale; Gigliotti A., La riforma elettorale e il “gattopardo”; Massari O., Italicum, errare humanum est perseverare autem diabolicum, tutti in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2013.



Governo. Il territorio nazionale sarebbe stato suddiviso in venti circoscrizioni corrispondenti alle regioni in cento collegi plurinominali, fatta eccezione per la Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige suddivisi in otto collegi uninominali. L'accesso alla ripartizione dei seggi sarebbe stato possibile per quelle forze politiche che avessero superato la soglia del 3 per cento dei voti validi su base nazionale e i 340 seggi sarebbero stati assegnati alla lista che avesse ottenuto il 40 per cento dei voti validi sulla base del metodo dei quozienti interi e dei più alti resti (e se non raggiunta il premio non sarebbe stato assegnato, comportando la ripartizione dei seggi in base alla quota proporzionale). La normativa avrebbe inoltre introdotto due novità, se da un lato non sarebbero state ammesse le coalizioni tra liste, dall'altro ogni partito e movimento politico avrebbe dovuto ottemperare alla trasmissione dello statuto al Ministero dell'Interno al fine di poter presentare le proprie liste nei collegi plurinominali.

Qualora al primo turno non avesse mostrato un vincitore, sarebbero state ammesse al turno di ballottaggio le due liste, caratterizzate da un elenco e dotate di un capolista bloccato, all'esito del quale i 340 seggi sarebbero stati assegnati alla lista vincente. Anche in questo caso il condizionale è un tempo verbale necessario, dal momento che la Corte costituzionale, a seguito di ricorsi presentati, si è pronunciata nel merito con la sentenza n. 35/2017.<sup>518</sup> Il Giudice delle leggi ha dichiarato illegittimi il turno del ballottaggio e la previsione per cui il capolista avrebbe avuto un potere di scelta, in caso di pluricandidatura, tra i collegi in cui fosse stato eletto. La Corte, pur apprezzando l'ispirazione garantista della normativa elettorale rispetto alla governabilità, ha sottolineato che tale intento non deve però incidere sul principio di rappresentatività, egualmente meritevole di tutela. Inoltre, in merito al secondo turno di ballottaggio tra le liste, non si è espressa censurando radicalmente il meccanismo, precisando però che il premio di maggioranza non deve comportare una eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa né tantomeno uno stravolgimento artificioso del voto.<sup>519</sup>

---

<sup>518</sup> Borrello R., Le aporie costituzionali e quelle pratiche di un meccanismo elettorale, Buonomo G., L'Italicum e la Corte: tavola sinottica delle doglianze, Gigliotti A., Ferraro S., Dibattito sulla modifica dell'Italicum alla vigilia del referendum costituzionale, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n.3, 2016.

<sup>519</sup> Per un commento alla sentenza, *ex multis* Anzon Demmig A., La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'Italicum' e il persistente immobilismo del legislatore, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.1, 2017, pp. 317 e ss.; Bin R., Chi è responsabile delle "zone franche"? Note sulle leggi elettorali davanti alla Corte, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2017; Biondi F., Auto-applicabilità della normativa elettorale o paralisi nel rinnovo dell'organo democratico? Prime note sulle conseguenze dell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale in materia elettorale, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2017; Cariola A., Riflessioni su sovranità e rappresentanza, in *Rivista AIC*, n.4, 2016; Ceccanti S., 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*, n. 4, 2017; Curreri S., Italicum: quella necessità di trovare un sistema che garantisca alle due Camere maggioranze omogenee, in *Guida al diritto*, n. 10, 2017, pp. 13 e ss.; Delledonne

---

G., Legge elettorale e principi costituzionali in materia di partiti politici: un'interazione problematica, in Quaderni costituzionali, n.4, 2017, pp. 801 e ss.; Dickmann R., La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in un sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere, in Federalismi.it, n.4, 2017; i Lieto S., Lucarelli A., si v. anche La Corte e l'"Italicum", in Federalismi, n. 18, 2016; Gambino S., Interrogativi e dubbi sulla riforma elettorale (a valle della stagione referendaria), in Percorsi costituzionali, n.1, 2017, pp. 161 e ss.; Lanchester F., L'Italicum e gli incroci pericolosi, Rassegna parlamentare, n. 3, 2015, pp. 551-564 e id. Il corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e ruolo delle Corti. Riflessioni sul caso italiano, in Nomos. Le attualità nel diritto, n. 1, 2017 e id. Lippolis V., Le disavventure dell' "Italicum" e la Corte costituzionale, in Federalismi.it, n. 2, 2017; Luciani M., 'Bis in idem': la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica, in www.rivistaaic.it, n.1, 2017; Maestri G., Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza 35 del 2017, in Nomos. Le attualità nel diritto, n. 2, 2017; Morrone A., Dopo la decisione sull' "Italicum": il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale, in www.forumcostituzionale.it, 2017; Pertici A., La prevedibile incostituzionalità dell'Italicum e le sue conseguenze, in Quaderni costituzionali, n. 2, 2017, pp. 283-304; Pinelli C., Bilanciamenti su leggi elettorali (Corte cost. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017), in Diritto pubblico, n.1, 2017, pp. 221; Romboli R., Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'. Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso a un anno dalla sua scomparsa, in www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it, n. 3, 2017; Rossi E., Il sistema misto "capolista bloccato – preferenze" nell' 'Italicum', dopo l'eliminazione del ballottaggio, in www.osservatoriosullefonti.it, n.1 2017; Ruggeri A., La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle "della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia dell' "Italicum", in www.forumcostituzionale.it, 2017; Spadaro A., Sulla intrinseca "politicità" delle decisioni "giudiziarie" dei tribunali costituzionali contemporanei, in Federalismi.it, n.5, 2017; Staiano S. , Il giudizio sulla legge elettorale come decisione politica, in Federalismi.it, n.2, 2017; Tarli Barbieri G., Verso una nuova (ennesima) legge elettorale? Il "seguito" della sent. 35/2017, inwww.osservatoriosullefonti.it, n.1, 2017 e id. Lo "sliamento dei seggi" dopo la sentenza n. 35/2017, in Quaderni costituzionali, n. 3, 2017, pp. 537; Villone M., Rappresentatività, voto eguale, governabilità: quanto una irragionevolezza diviene manifesta?, in Giurisprudenza costituzionale, n. 2, 2017, pp. 304 e ss.; Tondi della Mura V., La discrezionalità del legislatore in materia elettorale. La "maieutica" della Consulta e il 'favor' (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n. 1 del 2014 e 35 del 2017, in Rivista Associazione italiana costituzionalisti, n.1, 2018. Si v. Caravita B., Il giudizio della Corte per temperare ma non interrompere il trend maggioritario, Demuro G., La Corte e la tutela del diritto di voto, Lippolis V., Le disavventure dell'Italicum e la Corte costituzionale, Lieto S. , Lucarelli A., Considerazioni in merito al controllo di costituzionalità dell'Italicum, Salerno G.M., Coerenza e differenziazione delle leggi elettorali: a proposito di alcune questioni di costituzionalità sollevate sull'Italicum, Staiano S., Il giudizio sulla legge elettorale come decisione politica, Ciancio A., L'Italicum all'esame della Corte costituzionale: alcune osservazioni a sostegno dell'inammissibilità, Fabrizio F., La Corte, L'Italicum e gli altri (Il Presidente della Repubblica, il Parlamento, il Governo), Rodomonte M.G., L'Italia dopo il referendum del 4 dicembre 2016: tra rischi di ritorno al passato, delegittimazione politica e prospettive future, tutti in Federalismi, n. 2, 2017. Si v. anche Lanchester F., L'ipercinetismo e la giurisdizione, Maddalena P., Sovranità popolare e legge elettorale "rosatellum", Buonomo G., La zona franca e la legge elettorale: perché il conflitto endorganico chiude il cerchio, Ceccanti S., Legge elettorale: i rischi di "benaltrismo costituzionale" nei ricorsi, Spadacini L., Sull'ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale, Villone M., Legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri, Serges G., Notazioni minime a margine del conflitto tra parlamentari e Camera, tutti in Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra i vari poteri dello Stato, Nomos. Le attualità nel diritto, n.3, 2017. Le ripetute problematiche extra-parlamentari ed endo-parlamentari hanno causato una esposizione delle procedure a forti crisi di stress nel corso della XVII Legislatura, ben evidenziate e approfondite nei contributi ricompresi nel volume di Lupo N., Piccirilli G. (a cura di), Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari sotto stress, Bologna, Il Mulino 2016.

Il monito della Corte è stato ben chiaro anche rispetto alla strada da intraprendere: "(...) l'esito del referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016 ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive. In tale contesto, la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur

A seguito della sentenza e negli ultimi mesi della XVII Legislatura, sarebbe stato apprezzabile se si fosse proceduto attraverso 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 democrazia interpartitica e infrapartitica o comunque degli altri aspetti relativi alla legislazione elettorale (intervenendo su molteplici aspetti quali eleggibilità, ineleggibilità, incandidabilità, selezione dei candidati, finanziamento, rimborsi e comunicazione politica) con l'obiettivo di ridurre l'ingovernabilità e la frammentazione, pur comprendendone l'urgenza, si è scelto di anteporre la questione della formula elettorale apportando l'ennesima variazione.<sup>520</sup>

#### **4.5. Riforme regolamentari a Costituzione invariata: il nuovo Regolamento del Senato al tramonto della XVII Legislatura, verso quale direzione?**

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, ha aperto nuovi scenari<sup>521</sup>. L'attenzione è stata nuovamente rivolta al tema della riforma della legislazione elettorale in senso stretto, a seguito dell'ultima decisione 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* –<sup>522</sup>.

---

se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee” Cfr. sent. 35 2017, punto 15.2 del Considerato in diritto.

<sup>520</sup> Per una ricostruzione delle varie leggi elettorali intercorse nell'arco di storia repubblicana, si v. Lanchester F., L'ipercinetismo pericoloso e inconcludente, in *Rassegna parlamentare*, n.3, 2017, pp. 721-725 e Tarli Barbieri G., Sistemi elettorali (Camera e Senato), in *Enciclopedia del diritto*, Annali X, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 903-940.

<sup>521</sup> Sia consentito il rinvio a Mandato M., Stegher G., Un quadrimestre di attesa. Il sistema istituzionale italiano tra fallimenti costituzionali e tentativi di rilancio, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2017.

<sup>522</sup> 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 costituzionale della rappresentatività*”. Qualsiasi meccanismo che artificiosamente consentisse a una lista

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 a una situazione di stallo da cui non sempre è facile uscire. Per questo, si è resa 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, 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 stato portare a compimento il principio maggioritario inteso come regola per governare<sup>523</sup>. Attualmente, però, diversi fattori fanno ritenere che la torsione maggioritaria della forma di governo italiana abbia perso la sua spinta

---

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 ostacolino (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/>

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>.

<sup>523</sup> Si veda Frosini T.E., Principio maggioritario, in Cassese S. (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 4498-4501. Sul principio maggioritario, che rappresenta un corollario della rappresentanza politica, Cariola A., *La regola della maggioranza*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n.3, 2006, pp. 53-65.

propulsiva, in ragione del ‘terremoto con liquefazione’<sup>524</sup> del 2013 che ha sovvertito gli assetti (con la conseguente destrutturazione del partito politico), portando a 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 legislatura<sup>525</sup>.

Di conseguenza, come evidenziato dal Giudice delle Leggi, spetta al Legislatore delineare una nuova legge elettorale, il quale ha sin da subito cominciato a vagliare le ipotesi per l’individuazione di un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi quanto più adeguato alle molteplici istanze ed esigenze.<sup>526</sup> *In primis* quella di un sistema elettorale di tipo proporzionale senza correttivo maggioritario, reputato ingenuamente come l’unico che avrebbe potuto evitare che i due partiti maggiori (Pd e Forza Italia) potessero subire perdite a vantaggio dei due partiti divenuti concreti *competitor* (Movimento 5 Stelle e Lega Nord), in ragione della capacità delle formule proporzionali, che sono solite fotografare le opinioni dell’elettorato così come espresse nelle urne<sup>527</sup>. È però da sottolineare come proprio la proporzionale, in vigore dal 1948 fino al

---

<sup>524</sup> La lungimirante definizione è da attribuirsi a Lanchester F., *Terremoto con Liquefazione e le Prospettive della Riforma Istituzionale in Italia*, in Drăgulin S. (a cura di), *Constitution and Constitutional reform*, South-East European Journal of Political Science, vol. 1, n.2, April-June, 2013.

<sup>525</sup> Se l’aspirazione tutt’oggi fosse quella di prendere a esempio il modello *Westminster*, che nonostante i 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 Frosini T.E., *Il governo parlamentare del Premierato*, in Lippolis V. (a cura di), *Associazione per le ricerche e gli studi sulla rappresentanza politica nelle assemblee elettive*, Quaderno 2006, Napoli, Jovene, 2007. Per un attento e puntuale aggiornamento sulle vicende inglesi si vedano le cronache costituzionali curate da Caravale per la rivista *Nomos. Le attualità nel diritto*. In particolare, per i risultati alle general election 2017 si veda Caravale G., *L’European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019: un test decisivo per la tenuta del Governo May*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2017. Si v. inoltre Caravale G., *A family of nations: asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e Brexit*, Napoli, Jovene, 2017.

<sup>526</sup> Il 20 dicembre 2016 il Presidente della Repubblica ha invitato il Parlamento ad adoperarsi per l’armonizzazione delle leggi elettorali, benché oramai nella fase conclusiva 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”.

<sup>527</sup> A fasi alterne si presentano aspre critiche e si individuano diverse cause per trovare le fondamenta delle degenerazioni del parlamentarismo italiano. In una prima 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 a 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

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 governabilità. Si è altresì ipotizzato, stante il forte convincimento che nessun partito potesse essere in grado di raggiungere la soglia minima per poter governare e la perdurante frammentazione del sistema, di andare al voto con l'Italicum 2.0 e il Consultellum, ossia le leggi elettorali previgenti come risultanti dopo l'intervento della Corte costituzionale<sup>528</sup>. Altre ipotesi avanzate sono state quelle di poter superare, mediante un'interpretazione sistematica, l'aggancio testuale di quanto sancito dall'art. 57 Cost., prevedendo un premio nazionale per il Senato; ovvero prospettare l'inserimento di coalizioni anche alla Camera dei deputati e, così facendo, agevolare il raggiungimento della soglia minima<sup>529</sup>.

L'accordo raggiunto in sede politica tra PD, M5S, FI e Lega Nord per la determinazione della nuova (si legga ennesima) legge elettorale è sembrato naufragare inesorabilmente l'8 giugno 2017. La formula ipotizzata di ispirazione tedesca, all'esame del *Plenum* della Camera, non ha

---

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. Frosini T.E., Una legge elettorale che salvi il bipolarismo, in AA.VV. Rappresentare e governare. Percorsi costituzionali, Padova, Cedam, 2011.

Al fine di scongiurare l'ipotesi per cui la forma di governo parlamentare subisca una involuzione, curvando verso un 'governo dei partiti', secondo alcuni Autori sarebbe possibile intervenire attraverso una modifica della legislazione elettorale, prevedendo una formula a doppio turno di ispirazione francese, che eviterebbe anche l'ipotesi di un governo di coalizione. A tal proposito si v. le antesignane posizioni di Ferrara G., Governo di coalizione, Milano, 1973, richiamato in Lucarelli A., Modelli liberali alla Costituente nel pensiero di Vittorio Emanuele Orlando: la conciliabilità del Rechtsstaat e governo parlamentare, in Diritto e cultura, 1997, p. 513.

<sup>528</sup> Come già anticipato, la Corte costituzionale era 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. Frosini T.E., Piove, Parlamento delegittimato, in [confronticostituzionali.eu](http://confronticostituzionali.eu), 5 dicembre 2013.

<sup>529</sup> Per un chiaro quadro ricostruttivo e propositivo, cfr. Ceccanti S., Tre brevi riflessioni: motivazioni per il no al ballottaggio, auto-applicatività garantita, modifiche opportune per un'armonizzazione ragionevole, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1, 2017, 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. Manzella A., La Costituzione vivente, in *Nuova antologia*, gen/mar, 2009, Firenze, Le Monnier, 2009.

retto alla votazione del primo emendamento<sup>530</sup>. Ciò ha portato a ritenere come non si sarebbe determinata una nuova legge elettorale nell'immediatezza, né tantomeno si sarebbe giunti a elezioni anticipate nell'autunno 2017, profilando lo scenario del voto a scadenza naturale della legislatura con le leggi fino a quel momento vigenti.

Inaspettatamente, si è giunti a un nuovo accordo politico tra Pd, Forza Italia, Lega e Alternativa Popolare, che ha portato all'approvazione del cd. Rosatellum *bis* dopo l'estate, deliberato alla Camera con 375 voti favorevoli e al Senato, con 214 voti a favore tra il 12 e il 26 ottobre 2017. La legge 3 novembre 2017 n. 165, che ha uniformato il meccanismo di trasformazione in seggi nei due rami del Parlamento, ha introdotto un sistema misto a tendenza proporzionale, in cui un terzo di deputati e senatori è eletto in collegi uninominali (232) e i restanti due terzi sono eletti con un sistema proporzionale di lista. I partiti, i gruppi e i movimenti politici possono decidere autonomamente di presentarsi da soli ovvero in coalizione, dalla cui scelta dipendono le diverse soglie di sbarramento preventivate. Difatti, alla Camera, qualora le liste scelgono di presentarsi da sole devono superare la soglia del 3 per cento, mentre se si presentano in coalizione è necessario superare una soglia più alta, pari al 10 per cento. Al Senato, l'assegnazione dei seggi alle liste è fatta sulla base del criterio proporzionale su base regionale, nel pieno rispetto di quanto disposto dall'art. 57 Cost. Anche qui è prevista la soglia di sbarramento, pari al 3 per cento a livello nazionale per le liste singole e al 10 per cento a livello nazionale per le coalizioni.<sup>531</sup>

Approvata la legge elettorale sull'ultimo scorcio della Legislatura, è sembrato rimanesse escluso il coinvolgimento dei Regolamenti parlamentari, su cui è doveroso mettere mano perché è da troppo tempo che si attende una loro riforma. Entrambi risalenti al 1971, sono oramai obsoleti e non più in grado di assicurare la funzionalità del sistema, nonostante gli interventi

---

<sup>530</sup> 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.

<sup>531</sup> Nel ricordare che sulla legge elettorale n. 165/2017 il Consiglio dei ministri ha deliberato l'apposizione della questione di fiducia per l'approvazione finale, evento che ha rappresentato il fondamento del ricorso da parte delle opposizioni alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzioni, sia consentito il rinvio a Mandato M., Stegher G., L'esodo della XVII legislatura: tra riforma della legge elettorale e scioglimento delle camere, l'Italia verso il voto, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2017.

manutentivi e puntuali degli ultimi trent'anni. Si è dunque auspicata con vigore 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)<sup>532</sup>.

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<sup>533</sup>. Da tale

---

<sup>532</sup> Come più volte ribadito, sia in questo lavoro, ma ancor di più in sede dottrina, 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 cd. "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. Lippolis V., *Maggioranza, Opposizione e Governo*, 2001, op. ult. cit., spec. pp. 613-658.

<sup>533</sup> Gli interventi di razionalizzazione auspicati, a Costituzione vigente, devono necessariamente coinvolgere entrambi i Regolamenti parlamentari, a prescindere dall'ottica che si vorrebbe seguire (verso una loro omogeneizzazione o verso una diversificazione di competenze). Il dato normativo non solo deve seguire quanto disposto dall'art. 64 comma 1 (che impone la maggioranza assoluta dei componenti), ma anche quanto sancito dagli stessi Regolamenti agli artt. 16 RC e 167 RS. Si ricorda che, a livello formale, il procedimento di revisione si articola in due momenti essenziali: la prima si svolge all'interno della Giunta per il Regolamento, ove sono presentate le proposte di riforma; la seconda dinanzi al *Plenum*, ove sono presentate le modifiche preventivamente selezionate dalla Giunta. Il procedimento che si svolge all'interno della Seconda Camera presenta delle proprie peculiarità, in ragione del fatto che è legittimata la presentazione di emendamenti, che devono essere depositati prima in Giunta, ove vengono discussi, e poi in Aula, in un tempo non inferiore alle 48 ore. Alla Camera, nel caso in cui le proposte contenenti principi e criteri direttivi dovessero essere respinte, si passa alla votazione della proposta della Giunta, previo svolgimento delle dichiarazioni di voto. Qualora una o più di tali proposte vengano approvate, la Giunta presenta un nuovo testo, contenente i principi e i criteri direttivi approvati dall'Assemblea. È anche possibile, se un Presidente di Gruppo o venti deputati dovessero esprimere il proprio disaccordo sul modo in cui le deliberazioni dell'Assemblea siano state recepite, presentare proposte interamente sostitutive del testo della Giunta nel senso da essi ritenuto conforme ai principi e criteri direttivi approvati. Di contro, al Senato tale disposizione risulta attenuata, giacché sebbene anche in questo caso le modificazioni al Regolamento debbano essere adottate a maggioranza assoluta dei componenti del Senato, qualora le eventuali modificazioni siano costituite da un complesso normativo organico composto di più disposizioni fra loro collegate, è richiesta la maggioranza assoluta soltanto per l'approvazione finale dell'intero articolato. È però possibile, previa richiesta da parte di otto Senatori, che le singole norme siano stralciate per essere votate separatamente e, in tal caso, è necessaria la maggioranza assoluta per ogni parte stralciata.

L'opportunità del quorum pari alla maggioranza assoluta per alcuni autori è venuta meno dapprima con l'introduzione della formula maggioritaria e in un secondo momento con il sistema misto (il *Mattarellum*, che prevedeva 75% maggioritario a turno unico e 25% proporzionale con liste bloccate). In ragione di ciò è stata avanzata l'ipotesi di sostituire il predetto quorum con una maggioranza dei due terzi giacché "esigua a



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, ma che non trova naturalmente pacifica considerazione in dottrina.

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 è rimasta obbligata: intraprendere la via di una riforma regolamentare senza una preventiva riforma dell'assetto istituzionale.

E così è stato, ma solo per il Senato, in un guizzo di coda alla fine della Legislatura. Nonostante il suo tormentato avvio, richiami presidenziali e giurisdizionali, fallimenti costituzionali e innovazioni elettorali, il bilancio della XVII Legislatura non può dirsi totalmente fallimentare.<sup>534</sup> Già, perché la stessa si è conclusa con un'inaspettata novità del Senato, quella stessa Assemblea così sottoposta a numerose e faticose tensioni riformiste, che è riuscita ad approvare sul finire dell'impegnativo quinquennio, modifiche importanti al proprio Regolamento.

L'intento riformista che aveva caratterizzato la prima parte della XVII Legislatura, in ragione di alcune iniziative parlamentari proposte nel merito, è stato opportunamente interrotto<sup>535</sup> in

---

fronte delle grandi maggioranze di governo". Martines T.- Silvestri G., *Le fonti del diritto parlamentare*, cit. p. 47. 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. Dickmann R., *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 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., p. 231.

<sup>534</sup> Per un'analisi dei momenti iniziali e concitati cfr. Olivetti M., *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Amministrazione in cammino*, 9 maggio 2014 e Lupo N., *Tra crisi finanziaria e fine del berlusconismo. Quando le difficoltà del sistema delle fonti riflettono quelle del quadro politico-istituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.3, 2013. Mentre su un bilancio conclusivo si v. Rossi F., Pacini F., *Le ragioni di un bilancio della XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018.

<sup>535</sup> A tal proposito si v. le sedute della Giunta per il regolamento del Senato del 2013 (19 giugno, 15 ottobre, 30 ottobre) e del 2014 (21 gennaio, 30 gennaio e 12 marzo 2014). Si fa anche presente che una simile *vis* riformatrice era stata tentata e fino all'ultimo sollecitata dal Presidente della Camera, ma che è naufragata per ragioni di mera contrapposizione politica. Una volta resasi conto dell'impossibilità a procedere nel merito, l'On. Presidente Boldrini ha rilasciato un comunicato stampa, diffuso sul sito della Camera, nel quale manifestava il proprio "rincredimento ...e di tutti coloro che hanno a cuore il buon funzionamento della democrazia parlamentare. Alcuni gruppi hanno scelto di bloccare il lavoro sul quale la Giunta per il Regolamento si era impegnata fin dall'inizio della legislatura. Non è bastato attendere - come pure era stato richiesto - l'esito della riforma costituzionale e del conseguente referendum, né aspettare più recentemente il varo della nuova legge elettorale. Né è servito sfrondare l'iniziale progetto organico di riforma e puntare su pochi temi che avrebbe comunque potuto dare ai cittadini il senso vivo di una Camera meglio organizzata: gruppi meno frammentati, più efficiente lavoro delle Commissioni e dell'Aula, garanzie aggiuntive per le opposizioni, procedura più chiara sulla fiducia, iter definito per le proposte di legge di iniziativa popolare. Resta da capire con quale coerenza abbiano agito quelle forze politiche che, nelle stesse ore in cui si

occasione dell'esame della riforma costituzionale e che avrebbe comportato, qualora questa avesse trovato approvazione, il ripensamento integrale dell'intero Regolamento in ragione del nuovo ruolo, della nuova composizione e delle nuove funzioni spettanti alla seconda Camera. Una volta conclusosi l'iter di approvazione della riforma respinta al referendum confermativo, la Giunta per il Regolamento, nonostante il suo mancato adeguamento<sup>536</sup>, su impulso del Presidente del Senato, ha riaperto il dibattito.

A seguito del decalogo offerto dal Presidente Grasso per innescare una riflessione generale e in ragione del rinnovato interesse palesato dalla Giunta per il Regolamento<sup>537</sup>, è stato nominato 'comitato ristretto' formato da quattro Senatori, rappresentanti le principali forze politiche (Buccarella - M5S, Bernini - Fdl, Calderoli - Lega e Zanda - PD). Tale comitato ha determinato il testo finale (Doc. II, n. 38)<sup>538</sup> e sottoposto il testo dapprima all'esame della Giunta e poi all'esame e alla deliberazione da parte del *Plenum*.<sup>539</sup>

---

dichiaravano indisponibili alla Camera, davano il via libera a un analogo progetto di riforma al Senato". Comunicato stampa del 21 dicembre 2018 "Riforma Regolamento Camera, Boldrini "Rincredimento, alcuni gruppi hanno scelto di bloccare", [http://www.camera.it/leg17/1131?shadow\\_comunicatostampa=12248](http://www.camera.it/leg17/1131?shadow_comunicatostampa=12248).

Per un approfondimento dei contenuti della Riforma Boldrini, si cfr. Ceccanti S., La bozza di riforma del Regolamento Camera non tocca i due aspetti chiave da riformare: disciplina dei gruppi e corsia preferenziale per il Governo in Parlamento, in Forum di Quaderni costituzionali, n.1, 2014; Lupo N., "Codificazione" dei precedenti o valorizzazione della Camera?: i presupposti dell'ipotesi di riforma del regolamento della Camera e alcune possibili integrazioni, in Osservatorio sulle fonti, n.1, 2014; Ibrido R., Verso la "riforma Boldrini": processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione, in Federalismi.it, n. 1, 2014.

<sup>536</sup>La XVII Legislatura sarà perfino ricordata per il mancato adeguamento della composizione di siffatto organo: alla Camera dei deputati la Giunta, nel quinquennio 20013-2018, è stata composta da sedici membri (originariamente dieci) più la Presidente, di cui nove della maggioranza e sei all'opposizione; al Senato la situazione è emersa una diametralmente opposta, in quanto su un totale di tredici membri, ben sette sono stati all'opposizione. 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 v. *supra* cap. 2. 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=](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>

<sup>537</sup>A seguito di un incontro in sede di convegno tenutosi nel mese di giugno, cui ha preso parte il Presidente Grasso e alcuni membri della Giunta in qualità di esponenti politici, lo stesso Presidente ha convocato una riunione dell'organo collegiale per valutare la possibilità di apportare quelle modifiche necessarie al Regolamento del Senato. Nella riunione di luglio, il Presidente Grasso ha fornito alcuni importanti spunti di riflessione sulle questioni regolamentari improcrastinabili (bicameralismo razionalizzato delle procedure in materia di procedimento legislativo, esaltazione della sede redigente e deliberante, informative del Governo alle Commissioni riunite, riduzione dei tempi di intervento, computo degli astenuti, etc.). Lo stesso ha poi sollecitato i componenti della Giunta a fornire il proprio contributo, preannunciando la costituzione di un comitato ristretto con funzioni redazionali. Si cfr. Resoconto sommario della seduta n. 17 dell'11 luglio 2017.

<sup>538</sup>V. delibera del 20 dicembre 2017 - Riforma organica del regolamento del Senato, in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 15 del 19 gennaio 2018. Il testo del documento è rinvenibile all'indirizzo <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/334133.pdf>

<sup>539</sup>Sulle modalità di deliberazione Curreri S., Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato, in Rassegna parlamentare, n. 3, 2017, p. 639, nota 9 e Carboni A., Magalotti M., Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato, in Federalismi.it, 3 gennaio 2018.

I temi affrontati sono stati diversi e pur caratterizzati da eterogeneità, hanno visto il coinvolgimento diretto di un numero vasto di disposizioni, giacché all'esito dell'approvazione risultano modificate 59 disposizioni rispetto alle 167 che compongono il Regolamento. La riforma, che si è incentrata su alcuni particolari questioni tematiche, mostra un certo grado di omogeneità perlomeno per quanto riguarda gli intendimenti di fondo, ma comunque solleva non poche riflessioni, anche circa la prassi applicativa che ne deriva e che, dato l'esito elettorale e l'avvio incerto della XVIII Legislatura, si preannuncia particolarmente interessante.

Le quattro aree tematiche comportano il diretto coinvolgimento dei gruppi parlamentari e delle commissioni permanenti, sono ispirate ad attuare una semplificazione e una razionalizzazione della discussione e introducono necessarie disposizioni di coordinamento rispetto alle modifiche intervenute sull'assetto costituzionale (a titolo meramente esemplificativo per quanto riguarda la materia di bilancio e la materia europea).

In materia di gruppi, la riforma tenta di realizzare un bilanciamento tra diritti egualmente meritevoli di tutela: da un lato il principio di libertà di mandato ex art. 67 Cost. di cui sono titolari i parlamentari; dall'altro quelli di una corrispondenza tra il voto espresso dal Corpo elettorale nel momento delle elezioni e la rappresentanza che ne deriva in Assemblea (artt. 1 e 49 Cost.) e il corretto funzionamento dell'Istituzione chiamata a esercitare le proprie funzioni legislativa, di indirizzo, di controllo e in particolare i procedimenti fiduciari. (artt. 70, 72, 82, etc. Cost.). Più sinteticamente un bilanciamento ed un riallineamento tra il diritto elettorale e il diritto parlamentare, i cui riflessi coinvolgono ovviamente tanto la forma di Stato (in ordine alla rappresentanza politica e parlamentare) quanto la forma di governo (in ordine alla stabilità dei Governi).

Il primo articolo oggetto di interesse da parte del Legislatore regolamentare è il 14, posto a disciplinare l'aspetto compositivo dei Gruppi. Pur ribadendo l'obbligo per ciascun Senatore all'affiliazione a un Gruppo, costituisce una eccezione il caso dei Senatori di diritto e dei Senatori a vita, che nella autonomia della loro legittimazione possono non entrare a far parte di alcun Gruppo (comma 1). Inoltre, salvo il requisito numerico minimo per la costituzione di un Gruppo, è introdotta una novità di particolare rilievo, auspicata sia in sede politica sia in sede accademica. Il Gruppo parlamentare deve necessariamente rappresentare un partito o movimento politico, anche nel caso in cui rappresenti l'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno e che ha ottenuto l'elezione di Senatori. Ovviamente è normato anche il caso in cui partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni liste congiunte di candidati con il medesimo contrassegno. Con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta

complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici. È ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati. Rimasta invalsa la regola per cui i Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere a un Gruppo entrano a far parte del Gruppo misto (e fatta eccezione per i Senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge ovvero per quelli eletti nelle Regioni di insediamento di tali minoranze, o ancora per quei Senatori eletti nelle Regioni di cui all'art. 116 co. 1 Cost. il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche che possono costituire un Gruppo composto da almeno cinque iscritti) con queste modifiche, il Legislatore regolamentare, nell'introdurre l'obbligo di corrispondenza tra i gruppi e le liste presentatesi in occasione delle consultazioni elettorali, ha inteso favorire la riduzione della frammentazione e del transfughismo che ha caratterizzato per lungo tempo i Gruppi Parlamentari.<sup>540</sup>

---

<sup>540</sup> Giova qui ricordare che solo nell'arco della XVII Legislatura, il bilancio dei trasferimenti tra gruppi non può dirsi positivo. Difatti se nella Camera i cambi di gruppo hanno interessato il *dribbling* operato da 207 deputati, nell'altro ramo del Parlamento invece i Senatori coinvolti sono stati 140. Tra l'altro, a seguito di una serie di scissioni partitiche nel centro destra e nel centro sinistra, sono state create una serie di formazioni partitiche, nonché le loro proiezioni all'interno delle Assemblee. A fine Legislatura, su un totale di 630 membri, si sono registrati 17 gruppi parlamentari: Alternativa popolare-centristi per l'Europa-Ncd-Noi con l'Italia (23 membri), Articolo 1-Movimento Democratico e progressista-Liberi e Uguali (42 membri) Democrazia Solidale - Centro Democratico (12 membri), forza Italia - Il Popolo Della Libertà - Berlusconi Presidente (56 membri), Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale (12 membri), lega Nord E Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini (22 membri), Movimento 5 Stelle (88 Membri), Noi Con L'Italia-Scelta Civica Per l'Italia-Maie (15 Membri), Partito Democratico (281 Membri), Sinistra Italiana - Sinistra Ecologia Libertà - Possibile - Liberi E Uguali (17 Membri), Misto (62 Membri), Alternativa Libera-Tutti Insieme Per L'Italia (5 Membri), Civici E Innovatori-Energie Per L'Italia (14 Membri), Direzione Italia (10 Membri), Minoranze Linguistiche (6 Membri), Partito Socialista Italiano (Psi) - Liberali Per L'Italia (Pli) – Indipendenti (3 Membri), Udc-Idea (5 Membri). I deputati non iscritti ad alcuna componente sono stati 18. Sul sito della Camera è possibile rinvenire tutti i cambi di casacca registratisi nel corso della Legislatura <http://www.camera.it/leg17/1083>.

Al Senato invece, i gruppi costituitisi a inizio Legislatura sono stati 7 (Il Popolo della Libertà con 92 membri, Lega Nord e Autonomie con 17 membri, Movimento 5 Stelle con 53 membri, Partito Democratico con 106 membri, Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT) – PSI con 10 membri, Scelta Civica per l'Italia con 21 membri e il Misto con 20 membri). Nel corso della Legislatura si sono per costituiti altri 8 gruppi: dal 20 marzo 2013 Grandi Autonomie e Libertà con 10 membri, il 15 novembre 2013 Nuovo Centrodestra con 29 membri, il 10 dicembre 2013 Scelta Civica con Monti per l'Italia con 8 membri, il 30 maggio 2015 Conservatori, Riformisti italiani con 12 membri, il 29 luglio 2015 Alleanza Liberalpopolare-Autonomie con 10 membri, il 28 febbraio 2017 Articolo 1 - Movimento democratico e progressista con 14 membri, il 25 maggio 2017 Federazione della Libertà (Idea-Popolo e Libertà, PLI) con 10 membri e il 22 dicembre 2017 Noi con l'Italia con 11 membri. SI cfr. i dati sul sito del Senato <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/GruppiStorici/Grp.html>

Sul problema di gruppi parlamentari e partiti nella XVII Legislatura si v. Ceccanti S., Partiti e gruppi parlamentari nella XVII Legislatura tra liquefazione e ristrutturazione, in Forum di Quaderni costituzionali, n.1, 12 dicembre 2014.

Se si tengono in debita considerazione le altre modifiche apportate<sup>541</sup>, la disciplina così come configurata – e che ha introdotto oltre a uno specifico requisito numerico anche uno di tipo politico –, pur se da tempo auspicata<sup>542</sup>, sembrerebbe essere particolarmente rigida e potrebbe essere potenzialmente in grado di generare un numero di deroghe particolarmente alto, di cui al momento non è possibile determinarne *a priori* l'ampiezza. Un'ingessatura troppo stringente e che tra l'altro non sembra essere perfettamente in connessione con la formula elettorale prescelta. Non è detto che porti a risultati sperati.<sup>543</sup>

Ammesso e non concesso che la mobilità tra gruppi, sebbene ridotta, sia ancora possibile, il rigore delle modifiche per evitare la degenerazione e lo sganciamento rispetto ai risultati elettorali, è da leggersi sia in ragione del fatto che non è più ammessa la costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura che non corrispondano a forze presentatesi per le consultazioni elettorali, sia in ragione delle misure sanzionatorie previste per coloro che ricoprono determinate cariche. Difatti nel caso in cui i Senatori chiamati a rivestire la carica di Vice Presidente o Segretario del Consiglio di Presidenza (13-*bis*) o che fanno parte dell'Ufficio di Presidenza di una Commissione (art. 27.3-*bis*) decidano di uscire dal gruppo di appartenenza per entrarne in un altro, saranno colpiti da decadenza, che ovviamente si rivolge non al mandato parlamentare, bensì alla carica.<sup>544</sup> A ciò però potrebbe seguire, sulla base di quanto già accaduto

---

<sup>541</sup> Tra le altre modifiche si deve ricordare quanto introdotto con l'art. 15 comma 3 che, così come revisionato, legittima non solo la costituzione di gruppi in deroga nel caso di scissione di precedenti gruppi ovvero nel caso di fusione, ma anche nel caso di Senatori appartenenti alle minoranze linguistiche, a un primo impatto e sulla base delle pregresse esperienze.

<sup>542</sup> Si. Cfr. Cozzoli V., *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale*, Milano, 2002 e Curreri S., *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 1999, pp. 318 e ss. Per un quadro aggiornato sulla XVII Legislatura, caratterizzata anch'essa da intensi fenomeni di epifania di nuovi gruppi e nuove componenti politiche all'interno del Gruppo misto, nonché di migrazione da un Gruppo all'altro, si v. Curreri S., *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in Lippolis V., Lupo N., *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Il Filangieri, Quaderno 2015-2016, Napoli, Jovene, 2017, pp. 117-144. Proprio la disciplina dei gruppi rappresenta da tempo una questione urgente. L'obiettivo auspicato è la previsione di norme finalizzate a mitigare il fenomeno del transfughismo, che negli ultimi anni ha subito un'incontrollata accelerazione, contribuendo ad un'eccessiva frammentazione del sistema. Dal momento che i Gruppi operano all'interno delle Assemblee parlamentari, gli stessi sono riconosciuti come soggetti necessari al loro funzionamento (art. 14 co. 1 RC, come modificato nel 2012). La priorità non è solo quella di assicurare la coincidenza tra gruppi parlamentari e partiti presentatisi alle consultazioni elettorali, integrando il requisito numerico per la loro formazione con quello politico, ma altresì di prevedere regole che disincentivino il fenomeno dei transfughi, senza però annichilirlo. Appare dunque evidente come si ponga necessario operare un bilanciamento tra la libertà di mandato ex art. 67 Cost. e le garanzie di funzionalità su cui il Parlamento si poggia. Si v. anche Ceccanti S., *A costituzione invariata (ma non pecciamo di iper-realismo?)*. La priorità è la disciplina dei gruppi, in Lippolis V., Lupo N., *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Il Filangieri, Quaderno 2015-2016, Napoli, Jovene, 2017, pp. 21-25.

<sup>543</sup> Sulle incongruenze rispetto alla legislazione elettorale in senso stretto, Curreri S., *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. ult. cit.

<sup>544</sup> Cfr. Podetta M., *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine Legislatura*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2017; Carboni A., Magalotti M., op.

in passato, un'ipertrofia eccessiva del Gruppo misto, che si vedrebbe accresciuto rispetto alla sua composizione iniziale a seguito delle richieste di adesione da parte di Senatori dissidenti rispetto al Gruppo di appartenenza. Ovviamente non incorrono in questa misura sanzionatoria due figure: Il Presidente di Assemblea e i Questori. Nel primo caso, la ragione è da ricercarsi nell'art. 86 Cost., che affida al Presidente del Senato la delicata funzione di supplire all'assenza del Capo dello Stato qualora si verifichi la necessità di coprirne temporaneamente la carica. Nel secondo, la ragione sottesa al non ricomprendere la carica dei Questori potrebbe rinvenirsi anche in questo caso in ragione della funzione da questi svolta, pur non costituzionalizzata, ma comunque necessaria al buon andamento dei lavori, per una corretta amministrazione in ausilio al Presidente di Assemblea stesso. (ex. Art. 10 RS).

Nonostante la rigidità iniziale delle posizioni espresse in sede di Giunta attraverso la configurazione di siffatta tipologia di sanzione – peraltro affiancata dall'ipotesi di introdurre sanzioni anche pecuniarie –, le misure intraprese per limitare il fenomeno del trasformismo sono state parzialmente e appositamente edulcorate, con l'esclusione della fattispecie derivante dai casi di espulsione fusione o scioglimento, che costituiscono una deroga esplicita. La decisione di esplicitare il caso di espulsione tra le ipotesi non rientranti nella decadenza, a opinione di chi scrive, trova una giustificazione ben precisa. Cosa potrebbe accadere se per ragioni meramente politiche, un membro del Consiglio di Presidenza non fosse più depositario della fiducia del suo Gruppo di appartenenza? La risposta è ovvia. Il Gruppo, non potendo disporre della sostituzione (tanto per motivazioni personali quanto per scelte politiche) come nel caso delle Commissioni permanenti<sup>545</sup>, potrebbe ricorrere all'espulsione, causando la decadenza del senatore titolare di carica.

Altrettanto l'ipotesi inversa. È ovvio che in un Parlamento qual è quello italiano avvezzo a determinate pratiche non proprio illuminate (si pensi, oltre ai predetti casi transfughismo,

---

ult. cit. e Curreri S., Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato, op. ult. cit. Tra l'altro è doveroso precisare che il Regolamento del Senato, nella vecchia formulazione, prevedeva, seppur limitatamente, l'ipotesi di decadenza dalla carica per i Segretari che, eletti ai sensi dei commi 2-bis e 2-ter, entrassero a far parte di un Gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione (art. 5, comma 2-quater). Il comma è stato interamente abrogato. Un'ipotesi simile è tuttora in vigore alla Camera, dal momento che l'art. 5 comma 7 RC prevede che i Segretari eletti ai sensi dei commi 4, 5 e 9 decadano dall'incarico qualora venga meno il Gruppo cui appartenevano al momento dell'elezione, ovvero nel caso in cui essi entrino a far parte di altro Gruppo parlamentare già rappresentato nell'Ufficio di Presidenza.

<sup>545</sup> Si pensi alle sostituzioni che hanno destato tanto clamore nella cronaca giornalistico-parlamentare intercorse nella XVII Legislatura. Il caso è quello dei senatori Chiti, Mauro e Mineo del giugno del 2014, per i quali il rispettivo Capogruppo ha comunicato la decisione di una loro sostituzione in Commissione Affari costituzionali. Cfr. Curreri S., Sui casi Mauro e Mineo, ovvero sull'eterno ritorno del "libero mandato parlamentare", in Forum di Quaderni costituzionali, n. 6, 2014.

all'assenteismo o al fenomeno dei pianisti), non è difficile ipotizzare che alcuni di questi Senatori preferirebbero incorrere nell'espulsione dal Gruppo piuttosto che rimettere il proprio incarico a seguito di una autonoma scelta di non farvi più parte. Pertanto, proprio l'art. 13-*bis*, nell'introdurre la decadenza, va ben oltre quanto sancito nella precedente formulazione, che disponeva la cessazione della carica all'interno della presidenza del Senato nel caso in cui fossero assunti incarichi governativi. Inoltre, in passato, in caso di secessione dal Gruppo di appartenenza, era il singolo senatore che su propria autonoma decisione rimetteva il mandato, a maggior ragione quando si trattava di incarichi all'interno del Consiglio di Presidenza.

Al fine di limitare la diffusione di fenomeni degenerativi e atteggiamenti poco attinenti all'esercizio del mandato parlamentare, l'art. 12 reca un nuovo comma 2-*bis*, frutto di un emendamento approvato in Assemblea, in ragione del quale spetta al Consiglio di Presidenza l'adozione del Codice di condotta dei Senatori, all'interno del quale sono specificati principi e norme di condotta al quale i Senatori devono conformare i propri comportamenti quando esercitano il proprio mandato parlamentare. Il Codice di condotta, oltre a integrare il combinato disposto di diversi interventi approvati nel corso degli anni (tra cui ad es. la pubblicazione della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di alcune cariche direttive introdotta dalla legge n. 441 del 1982 ovvero le regole sugli obblighi di dichiarazione delle cariche previste nel Regolamento stesso, etc.), al pari di altri ordinamenti, si adegua alle raccomandazioni offerte dal *Group of States against Corruption* (GRECO) del Consiglio d'Europa, un'Istituzione che monitora le attività della politica.<sup>546</sup>

Per quanto riguarda le articolazioni interne dell'Assemblea, diverse sono le novità introdotte. Innanzitutto con riguardo alla Giunta per il Regolamento (sulla cui evoluzione ampiamente *supra* cap. 2), in considerazione della quale si tenta nuovamente, portando avanti i *desiderata*

---

<sup>546</sup> L'altro ramo del Parlamento aveva ottemperato già con una deliberazione della Giunta per il regolamento, il 12 aprile 2016. <http://www.camera.it/leg17/38?conoscereIcamera=336>.

Attualmente i Codici di condotta sono stati adottati da diverse istituzioni parlamentari come quella internazionale del Consiglio d'Europa, sovranazionale del Parlamento europeo, nonché da alcuni parlamenti comparati (Francia, Germania, Regno unito). In Francia, con il *Décret* n. 2010-1072 del 10 settembre 2010, è stata istituita la *Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique*. Circa un anno dopo, più precisamente il 6 aprile 2011, il *Bureau de l'Assemblée nationale* ha approvato il *Code de déontologie*. In Germania, quanto anticipato dall'Allegato n. 1 al Regolamento del *Bundestag* del 1972, è stato poi integrato dapprima con la legge di modifica della normativa sullo status giuridico dei deputati (*Abgeordnetengesetz*) nel 2005 e poi nel 2013 attraverso una disciplina più stringente (*Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln für Mitglieder der Deutschen Bundestages*). Nel Regno unito, invece, i codici di condotta sono stati approvati mediante il ricorso ad apposite risoluzioni e recano anch'essi una disciplina particolarmente dettagliata, che recepisce quanto raccomandato nel 1995 dal *Committee on Standards in Public Life*. In particolare la *House of Commons* ha introdotto a partire dal 1996 il *Code of Conduct*.

attraverso cui si è modificata la disciplina dei gruppi, di consacrare il principio di proporzionalità (a discapito della rappresentatività) nella composizione dell'organo, sulla base della situazione in Assemblea tra gruppi di maggioranza e di opposizione. Qualora dovesse verificarsi la necessità, è possibile integrare l'organo con non più di due membri, introducendo e riducendo quindi un limite massimo esplicito. Il non aver optato per la soluzione *bipartisan*, più volte ipotizzata in questa e altre sedi, è stata giustificata da chi ha concretamente lavorato alla redazione delle disposizioni – poiché parte dell'apparato servente – come la soluzione per ridurre i casi di 'assalto' nei confronti della maggioranza, qualora si verifichi nuovamente una sovrarappresentazione dell'opposizione. "In altri termini, potrebbe verificarsi il rischio che una minoranza, per quanto consistente, attivi la convocazione d'ufficio ora prevista dall'articolo 18, per sfruttare a proprio vantaggio una situazione di temporanea prevalenza in Giunta rispetto alla maggioranza".<sup>547</sup>

Inoltre, a livello funzionale, si è deciso di rompere il monopolio nell'interpretazione del Regolamento, dal momento che uno o più Presidenti di Gruppo, la cui consistenza numerica deve però essere pari ad almeno un terzo dei componenti del Senato, possa sollevare una questione interpretativa, che vede costretto il Presidente di Assemblea a sottoporre la questione alla Giunta. Probabilmente, una disposizione così come è stata configurata risponde altresì all'esigenza di andare in controtendenza rispetto al passato, dal momento che è ben nota la marginalizzazione nonostante il suo ruolo, pur consultivo, rispetto allo *ius codicistico* parlamentare e che ha visto un contestuale accrescimento del coinvolgimento della Conferenza dei capigruppo. Verosimilmente, però, la possibilità per una minoranza qualificata di costringere il Presidente a coinvolgere la Giunta, non influisce sul suo potere interpretativo nella decisione finale, soprattutto nel caso in cui la prova dell'esperienza non legittimi ulteriori devianze.

Inoltre, si deve qui rilevare che l'art. 5 delle disposizioni finali ha comportato una novità di non trascurabile rilievo. Difatti, sulla base di quanto disposto dal predetto articolo, a decorrere dalla data di entrata in vigore delle modificazioni apportate al Regolamento, ogni effetto prodotto tanto dai pareri dell'organo consultivo quanto dalle circolari presidenziali, seppur limitatamente agli articoli interessati dalla riforma, non ha più né valore né rilevanza perché cessa giuridicamente di esistere. Pur tenendo a mente la differenza sottesa tra pareri della Giunta e

---

<sup>547</sup> Carboni A., Magalotti M., op. ult. cit. p. 19.



circolari interpretative del Presidente, giacché solo le seconde sono recepite come vincolanti<sup>548</sup>, la portata di questa norma, frutto di un emendamento presentato e approvato in corso dell'esame in Assemblea,<sup>549</sup> coinvolge il rapporto sussistente tra le fonti del diritto parlamentare e sembra quasi voler riallineare il rapporto gerarchico tra regole scritte, precedenti e prassi, in alcuni casi sottoposto a un eccessivo sovvertimento (cfr. *supra* cap. 2, par. 3). A opinione di chi scrive, tale disposizione comporta parimenti un risvolto positivo ed uno negativo. Quello negativo è che la stessa, nel modificare l'interpretazione del diritto parlamentare, dal momento che impone di mettere da parte quanto stratificatosi nel corso del tempo, in un certo qual modo rompe il principio di continuità dell'Istituzione parlamentare. Quello positivo è che la *ratio* sottesa alla disposizione potrebbe assumere senso e significato in un'ottica restauratrice di quel *quantum* di giuridicità, stabilità ed effettività che è proprio delle norme parlamentari, eccessivamente esposte a fenomeni derogatori e a torsioni – fino a quasi alla loro rottura – derivanti da esigenze e contingenze momentanee. La principale conseguenza di tali adattamenti, legittimati in considerazione della particolare elasticità intrinseca del Regolamento parlamentare, ha comportato la sedimentazione di un numero indefinito di prassi, molto spesso recepite al pari delle norme scritte e il cui richiamo rientra nella discrezionalità dell'organo monocratico al vertice dell'Assemblea. Sebbene le deroghe a quanto cristallizzato da una disposizione in alcuni casi si palesino come opportunamente doverose – e in passato hanno rappresentato l'unico rimedio ai necessari processi di adattamento rispetto alle evoluzioni derivanti dalla pratica –, si rende necessaria un'opera di bilanciamento tra ragione ed effetti, soprattutto in considerazione della parcellizzazione e della *coriandolizzazione* cui è stato sottoposto lo *ius parlamenti* scritto.<sup>550</sup>

---

<sup>548</sup> Sebbene non sia prevista alcuna disposizione regolamentare che obblighi il Presidente a tener conto dei pareri espressi dalla Giunta, i quali risultano essere deficitari di una prescrittività formale, col tempo si è andata affermando una prassi per cui i Presidenti abbiano comunque tenuto conto dei rilievi espressi nel documento formulato dall'organo consultivo. Cfr. Toniato S., *Innovazione e conservazione del Regolamento del Senato*, in *Nuova Antologia*, Gennaio-Marzo 2018, Fasc. 2285, 2018, pp. 59-69, spec. p. 65.

<sup>549</sup> L'emendamento che ha generato la disposizione finale cui si fa riferimento è l'articolo aggiuntivo n. 4.0.100. Taluni Autori, soprattutto chi ha partecipato attivamente e concretamente alla riforma, giustificano tale disposizione in ordine alla prassi derivante dalla circolare del Presidente del Senato del 10 gennaio 1997, relativa all'istruttoria legislativa in Commissione, circa la richiesta di pareri delle Commissioni permanenti riunitesi in sede referente alla Commissione bilancio. Si v. Carboni A., Magalotti M., op. ult. cit., Gianfrancesco E., *La riforma del regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, *Federalismi.it*, n. 1, 2018; Lupo N., *Il diritto parlamentare tra regolamenti e precedenti: qualche spunto alla luce della disposizione finale della riforma "organica" del regolamento del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018.

<sup>550</sup> Si v. Piccirilli G., *Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il codice di condotta dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2016, oltre ai già citati saggi di Bergonzini C., *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2008; Piccione D., *Le ombre della dottrina del precedente conforme e i dualismi dell'odierno parlamentarismo*, *Osservatorio*

Un'altra Giunta è stata interessata dalla riforma, soprattutto per quanto riguarda la sua composizione. La previsione di affidare la Presidenza della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari al Senato – in maniera diversa a quanto sancito nell'altro ramo del Parlamento – a un membro dell'opposizione rientra tra le ipotesi di configurare il tanto agognato Statuto delle opposizioni,<sup>551</sup> benché sollevi in quesito di non poco: se il Presidente, ovviamente di un gruppo di opposizione, decidesse di uscire dal Gruppo di appartenenza? La decisione di rimanere nel pieno delle sue funzioni mantenendo l'incarico sarebbe del tutto facoltativa, poiché questa ipotesi non è prevista tra i casi disciplinati dal Regolamento. A meno che, qualora dovesse verificarsi concretamente tale ipotesi, non intervenga un parere della Giunta ovvero una decisione del Presidente di Assemblea nel merito, per cui si decida di far rientrare il caso tra le ipotesi per cui si determina la decadenza dall'incarico, al pari delle altre cariche contemplate nell'art. 13, co.1-*bis* RS, introducendo quindi un precedente.

---

sulle fonti, n. 2, 2012; Lupo N. (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013; Curreri S., *Sistema elettorale e regolamenti parlamentari*, in Manzella A., *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, Il Mulino, 2012; Ibrido R., *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo di risoluzione dei casi regolamentari"*, Milano, Franco Angeli, 2014. Il tema è stato ripreso di recente da Ciaurro L., *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2, 2018.

“Non si tratta pertanto di comprimere la procedura parlamentare rendendola statica, perché chiunque avverte invece la prioritaria necessità, storicamente acclarata, di conservare i connotati di dinamismo connaturati indefettibilmente al lavoro del Parlamento. Semmai serve a spezzare il reticolo di incertezza sia delle norme sia dei precedenti per cercare di riconoscere il principio o più banalmente la logica di ragionevolezza che riconduce il caso concreto a un ordinamento condiviso di regole e valori che garantiscono il dialogo, il confronto, l'accordo e la distinzione delle posizioni”. Toniato S., *op. ult. cit.*, p. 66.

<sup>551</sup> Senza alcuna vena polemica, si deve però sottolineare che in assenza di una specifica disposizione, in un contesto politico particolarmente rissoso, qualsiasi forza politica tende a occupare il maggior numero di cariche disponibili, comportando un superamento delle prassi consolidate. È opportuno qui ricordare quanto accaduto nei momenti di avvio della XVIII Legislatura. Se da un lato l'affidamento della Presidenza della Commissione parlamentare di Vigilanza Rai è un effetto indiretto del quorum di elezione di due terzi; quella del Comitato di controllo dei servizi segreti è garantita alle opposizioni dall'articolo 30 della legge 3 agosto 2007, n. 124 che afferma espressamente che il presidente è eletto tra i componenti appartenenti ai gruppi di opposizione e per la sua elezione è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti”. Nel corso delle votazioni 2018 si è palesata l'ipotesi di eleggere un esponente di Fratelli d'Italia, forza politica che si è astenuta. Il 18 luglio 2018 è stata data comunicazione dell'avvenuta elezione del Presidente, del Vice-Presidente e del Segretario. Sono risultati eletti come Presidente l'on. Lorenzo Guerini del Partito democratico, Vice-Presidente il sen. Adolfo Urso di Forza Italia e come Segretaria l'on. Federica Dieni del Movimento 5 Stelle. [http://www.camera.it/leg18/1230?shadow\\_montecitorio\\_chiosco=34416](http://www.camera.it/leg18/1230?shadow_montecitorio_chiosco=34416) Per un approfondimento sul Copasir Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, *op. ult. cit.*, pp.401-406; Malvicini M., *Sicurezza della Repubblica e forma di governo parlamentare: Il rapporto tra presidente del consiglio dei ministri e Copasir alla luce dei più recenti interventi legislativi* (legge 11 dicembre 2015, n. 198); Mosca C., Gambacurta S., Scandone G., Valentini M. (a cura di), *I servizi di informazione e il segreto di stato* (Legge 3 agosto 2007, n. 124), Milano, Giuffrè, 2008. Per un approfondimento nel quadro comparato sul segreto di Stato Torre A. (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello Stato. Nuovi studi di diritto pubblico estero e comparato*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013. Sulla funzione di controllo più recentemente Piciacchia P., *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo: percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017.

La seconda area tematica sui cui è intervenuta la riforma regolamentare riguarda un'altra complessa articolazione interna del Senato, ovverosia quella delle Commissioni parlamentari permanenti, in un'ottica di razionalizzazione e semplificazione delle procedure. Innanzitutto le Commissioni sono state rimodulate in ordine alla composizione; mentre sul versante delle competenze se la XI Commissione Lavoro previdenza sociale è divenuta competente anche in materia di lavoro pubblico (prima attribuita alla I Commissione) e pertanto modificata anche dal punto di vista nominale (Lavoro pubblico e privato previdenza sociale); la XIV Politiche dell'Unione europea ha ottenuto un riconoscimento notevole, al pari delle altre, in ordine al quale i suoi membri non dovranno più giostrarsi con i lavori di un'altra commissione. Questo perché viene meno la doppia appartenenza nelle Commissioni e pertanto i suoi membri devono essere designati contestualmente a quelli delle altre Commissioni parlamentari (e non più in un momento successivo).

Anche in considerazione di ciò si è modificato l'art. 21 co. 1 per cui ciascun Gruppo, entro cinque giorni dalla propria costituzione, procede, dandone comunicazione alla Presidenza del Senato, alla designazione dei propri rappresentanti nelle singole Commissioni permanenti di cui all'articolo 22, in ragione di uno ogni quattordici iscritti (e non più tredici).

Tra l'altro, a predetta Commissione è assegnata non solo la competenza referente sui disegni di legge europea e di delegazione europea, nonché sugli altri disegni di legge aventi contenuto analogo recanti disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea. (art. 23, co. 2)<sup>552</sup>; ma anche il parere sugli atti normativi e su altri atti trasmessi dalle istituzioni dell'Unione europea, precedentemente assegnato alla III Commissione 'Affari esteri'. Come corollario alle predette modifiche, rimanendo in ordine alle competenze della XIV Commissione, sono stati introdotti due commi all'art. 144, in ragione dei quali sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea deferiti alle Commissioni *ratione materiae* la stessa verifica il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità in ordine ai Trattati europei (1-bis); nonché può richiedere al Presidente del Senato di comunicare al Governo l'avvio dell'esame degli atti di cui ai commi 1 e 1-bis, ai fini della apposizione della riserva di esame parlamentare nella procedura legislativa europea.

Qualora la Commissione competente dovesse riscontrare la violazione del principio di sussidiarietà, rinvia la questione alla XIV Commissione, che può chiedere che il parere sia

---

<sup>552</sup> Gli altri commi dell'art. 23 sono oggetto di modifiche redazionali, poiché ogni riferimento al diritto "comunitario" e ai provvedimenti "comunitari" sono sostituiti con il diritto "dell'Unione"

inviato, per il tramite del Presidente del Senato, ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea. Se nel parere approvato dalla predetta Commissione dovesse emergere una violazione del suddetto principio, il Governo o un quinto dei componenti della Commissione hanno la facoltà di chiedere che la questione venga esaminata dall'Assemblea. (commi 5-bis e 5-ter dell'art. 144). Appare dunque evidente come si siano fatti passi in avanti notevoli rispetto al passato, quando la XIV Commissione svolgeva un ruolo meramente consultivo nei confronti delle altre Commissioni quali uniche depositarie della titolarità di fornire un parere rispetto al principio di sussidiarietà, a meno che la Commissione Politiche dell'Unione europea non chiedesse al Presidente di Assemblea di inviare un proprio parere alle Istituzioni.<sup>553</sup> In questo modo, l'Assemblea del Senato ha posto le basi per la configurazione di un suo ruolo maggiormente incisivo rispetto al diritto europeo, assimilandosi alle altre seconde Camere nel quadro comparato e realizzando anche seppur in minima parte quanto ipotizzato con il disegno di legge di riforma costituzionale respinto nel 2016.

Più in generale, viene disposta la prevalenza delle sedi decentrate redigenti e deliberanti giacché cuore del procedimento legislativo,<sup>554</sup> con la sola eccezione di quei provvedimenti la cui

---

<sup>553</sup> È qui doveroso ricordare che la Giunta per il Regolamento della Camera si è espressa con due pareri in passato. Con il primo, del 6 ottobre 2009, si è pronunciata su questioni concernenti le procedure di raccordo tra la Camera dei deputati e le Istituzioni europee e ha deliberato la possibilità di procedere a un ampliamento in via interpretativa del novero degli atti comunitari assegnati alle Commissioni e modalità del relativo esame; all'esame in via sperimentale dei profili di sussidiarietà, allo svolgimento di audizioni in Commissione, nonché a dar vita a una disciplina sperimentale di esame della relazione del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. A integrazione del predetto parere, la Giunta è tornata sulla questione il 14 luglio 2010, ("Esame in Assemblea del documento della XIV Commissione concernente la conformità al principio di sussidiarietà e sull'esame delle relazioni sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea"), ritenendo possibile effettuare integrazioni sull'esame in Assemblea del documento motivato della XIV Commissione contenente la valutazione sulla conformità al principio di sussidiarietà.

<sup>554</sup> Nel corso degli anni, in via di prassi si è affermata la prevalenza netta del ricorso alla sede referente. I dati pubblicati nell'ultimo bollettino del Comitato per la legislazione, che si ricorda essere istituito solo alla Camera dei deputati, evidenziano come su un numero totale di leggi approvate, pari a 339, per 312 (92,04%) è stato seguito il procedimento in sede referente, per le restanti 27 la sede legislativa o deliberante 27 (7,96%). L'esame è stato svolto considerando entrambi i rami del Parlamento. Cfr. La produzione normativa nella XVII legislatura n. 13 - Aggiornamento al 20 ottobre 2017, consultabile on line all'indirizzo [http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documenti/pdfs/000/001/134/CL01\\_3\\_20\\_10\\_2017.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documenti/pdfs/000/001/134/CL01_3_20_10_2017.pdf). Si precisa che nel momento in cui questo scritto è completato, non sono ancora disponibili i dati della XVIII Legislatura.

La nuova formulazione dell'art. 28 del Regolamento del Senato si omologa, pur mantenendo intatte le differenti dizioni di deliberante consultiva, all'art. 22 del Regolamento della Camera. Art. 28 RS "Le Commissioni si riuniscono in sede deliberante per l'esame e la deliberazione di disegni di legge; in sede redigente per l'esame e la deliberazione dei disegni di legge da sottoporre all'Assemblea per la sola votazione degli articoli e la votazione finale; in sede referente per l'esame di disegni di legge o affari sui quali devono riferire all'Assemblea; in sede consultiva per esprimere pareri su disegni di legge o affari assegnati ad altre Commissioni. Esse si riuniscono inoltre per l'esame o la deliberazione di affari per i quali non devono riferire

materia è coperta da riserva d'Assemblea ovvero per l'esame dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, o ancora sui testi rinviati dal Capo dello Stato, senza una preventiva deliberazione da parte del *Plenum*. L'assenso di quest'ultimo è richiesto per i provvedimenti esaminati in sede redigente sia per il voto articolo per articolo e, ovviamente, per il voto finale. Peraltro, quando trattasi di disegni di legge in sede referente che oggetto di riassegnazione, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari contingenta i tempi d'esame, fissando il termine entro il quale concludere l'esame in Commissione. (art. 35 e 36). Il rischio derivante da un eccessivo affollamento dell'agenda dei lavori, per *favorire un'istruttoria concentrata e più specifica*<sup>555</sup> è stato edulcorato attraverso la predisposizione di due settimane ogni mese e che non devono essere contestuali ai lavori dell'Assemblea (art. 53, co.2), ma sembra non tener conto delle esigenze della politica, destinate come in ogni Assemblea rappresentativa, a prevalere.<sup>556</sup> La scelta di valorizzare le sedi redigenti e deliberanti ha una sua *ratio essendi*, finalizzata a rendere più semplice, immediato e circoscritto il confronto tra le forze politiche rappresentate nelle articolazioni ridotte e dunque esposto a quello in sede assembleare, naturalmente più complesso per l'elevato numero di soggetti *ivi* presenti. Al tempo stesso però è necessario tenere in considerazione che l'equiparazione della sede redigente alla normalità procedurale potrebbe essere rischiosa, perché il vantaggio derivante dalla speditezza delle tempistiche potrebbe essere nullificato dal mancato consenso politico tra i Gruppi che se volessero potrebbero far ritornare, come se nulla fosse, il procedimento in Aula.

Anche l'attività di indirizzo e controllo in ordine alle Commissioni da esplicarsi nei riguardi dell'Esecutivo hanno trovato nuovo vigore. Se da una parte lo svolgimento delle informative ha trovato la propria sede opportuna in Commissione – fatta eccezione delle informative del Presidente del Consiglio, la cui sede permane l'Aula –, anche in seduta comune con quelle dell'altro ramo del Parlamento e dunque consacrando il redivivo bicameralismo perfetto; dall'altra le audizioni dei candidati proposti dal Governo per le nomine possono aver luogo in

---

all'Assemblea, per lo svolgimento di interrogazioni, per ascoltare o discutere informative o comunicazioni del Governo, per acquisire elementi informativi e per compiere indagini conoscitive”.

Art. 22, co. 3 RC “3. Le Commissioni si riuniscono in sede referente per l'esame delle questioni sulle quali devono riferire all'Assemblea; in sede consultiva per esprimere pareri; in sede legislativa per l'esame e l'approvazione dei progetti di legge; in sede redigente a norma dell'articolo 96. Esse si riuniscono inoltre per ascoltare e discutere comunicazioni del Governo nonché per esercitare le funzioni di indirizzo, di controllo e di informazione secondo le norme della parte terza del presente Regolamento.”.

<sup>555</sup> Carboni A., Magalotti M., op. ult. cit., p. 22.

<sup>556</sup> Su cui *contra* Curreri S., op. ult. cit. La disposizione così come configurata sembrerebbe agevolare il decentramento che si vuole realizzare attraverso un ruolo maggiormente operativo delle commissioni redigenti e deliberanti.

Commissione, anche riunitasi in seduta congiunta con la propria corrispettiva della Camera. (artt. 46, 47 e 105)

Sempre in ordine alle procedure di controllo e in analogia di quanto anticipato dal Regolamento della Camera, il Senato ha razionalizzato l'istituto del *question time* anche nell'ottica di un miglioramento della dinamica del contraddittorio tra maggioranza e opposizione. Innanzitutto, l'appuntamento con le interrogazioni a risposta immediata è stato scadenzato a una volta alla settimana e la scelta delle materie non è più appannaggio esclusivo della Conferenza dei Presidenti di gruppo, che aveva il potere di selezionare specifiche questioni. La scelta è stata resa più globale e relativa alle questioni di interesse generale connotate da urgenza o particolare attualità politica (art. 151-bis co.1). A livello procedurale, l'istituto è stato modificato in ordine a tre aspetti: il Presidente di un Gruppo può procedere alla presentazione di un'interrogazione elaborata da un Senatore appartenente al suo Gruppo, purché questa avvenga entro le ore dodici del giorno antecedente a quello nel quale è previsto lo svolgimento delle interrogazioni. Nel caso in cui l'interrogato sia il Presidente o dal Vice Presidente del Consiglio dei ministri, l'argomento delle interrogazioni presentate deve rientrare nella competenza propria del Presidente del Consiglio dei ministri (ex art. 95.1 Cost.); mentre in tutti gli altri casi l'interrogato è il Ministro o i Ministri competenti per le materie sulle quali verta il maggior numero di interrogazioni presentate: i Gruppi che abbiano presentato interrogazioni relative a differenti materie possono presentarne altre, rivolte ai Ministri invitati a rispondere, entro un congruo termine stabilito dalla Presidenza.

Con l'obiettivo di cercare di assicurare la presenza in Aula del Presidente del Consiglio chiamato a presentarsi questo appuntamento, ma che di solito è sempre stato ignorato, è stata dedicata un'apposita seduta ogni due mesi per lo svolgimento di tali interrogazioni. La seduta è dedicata al Governo con la precisazione che, pur se fissata con il dovuto anticipo e in accordo con il Ministro per i rapporti con il Parlamento, debba intervenire il Presidente; mentre nelle altre occasioni il Governo può essere rappresentato dal Vice Presidente del Consiglio ovvero dal Ministro competente *ratione materiae*. Anche le tempistiche sono state modificate perché il Senatore interrogante ha tre minuti di tempo a disposizione per presentare ciascuna interrogazione, cui risponde il rappresentante del Governo per non più di tre minuti. L'eventuale successiva replica tanto dell'interrogante quanto di un altro Senatore dello stesso gruppo non deve superare i due minuti. Le predette modalità e tempistiche riguardano anche le interrogazioni a risposta immediata in sede di Commissione, per le quali il Presidente di Assemblea, previa richiesta della Commissione, può disporre soggetti esterni (stampa o

pubblico) possano seguire il confronto in Aule adiacenti a quelle ove si svolge il contraddittorio grazie ad appositi strumenti audiovisivi. (art. 151-bis.6-bis).<sup>557</sup>

In merito invece alle procedure di deliberazione, una novità di importanza notevole è quella relativa al computo degli astenuti, in base alla quale la disomogeneità sussistente tra Camera e Senato è abrogata. Difatti, poiché nell'altro ramo del Parlamento gli astenuti sono considerati presenti ai fini del conteggio per il numero legale ma non per la deliberazione, al Senato si è deciso di equiparare le modalità di conteggio determinando un'inversione di tendenza rispetto al passato e che aveva comportato il ricorso all'escamotage di uscire dall'Aula per rappresentare voto contrario. (artt. 48 co. 2 RC e 107 co.2-bis RS). La portata di tale modifica, e dunque il venir meno della differenza tra l'astensione dal voto e l'astensione nel voto, è finalizzata tra l'altro a conferire una maggiore flessibilità soprattutto nei casi in cui ci si trovi dinnanzi alla formazione di governi di minoranza, per rendere maggiormente omogeneo e coerente il voto di fiducia iniziale dei Gruppi parlamentari.

Un'altra novità circa le modalità di deliberazione è quella per cui il voto per appello nominale si applica a tutte le votazioni, qualora ne sia presentata richiesta – anche oralmente – da quindici Senatori o da uno o più Presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica. La previsione non si applica alle votazioni per alzata di mano e controprova, per le quali invece è introdotta la regola di ricorrere al procedimento elettronico quando il Presidente lo ritenga opportuno, al fine di agevolare il computo dei voti. (artt. 113 co.2 e 114 RC). La ragione sottesa all'estensione dell'appello nominale per tutte le votazioni (comprese anche quelle relative a questioni incidentali ovvero di coordinamento formale, disposte dagli artt. 93 co. 5 e 103 co. 5) codifica una prassi inaugurata durante la scorsa Legislatura, introdotta per dare maggiore risalto ai voti dei singoli. Corollario delle predette modifiche è l'abrogazione dei commi 1 e 2 dell'art. 119 che disponevano che il Presidente dovesse dare un preavviso di venti minuti da inizio seduta per indire votazioni tramite dispositivo elettronico, tempistica che d'ora in poi sarà calcolata dall'inizio della seduta.

Anche la disciplina del voto segreto viene modificata in senso restrittivo, attraverso l'esclusione di alcuni casi e la cui richiesta deve pervenire da venti Senatori o da uno o più Presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica. A tal ragione per le deliberazioni relative alle norme sulle minoranze linguistiche (art. 113.4) non potrà più essere applicato il voto segreto, bensì il voto palese, al fine di impedire che tale

---

<sup>557</sup> Il principio per cui le sedute delle Commissioni in sede referente e consultiva non sono pubbliche è abrogato (art. 33 co. 3), mentre alla Camera permane in ragione di quanto disposto dagli artt. 63-65 RC.

fattispecie possa costituire ancora un'occasione per progettare assalti alla maggioranza e far così fallire ogni dialogo su questioni di particolare rilevanza e delicatezza.<sup>558</sup> Nondimeno, il voto segreto è applicato solo ed esclusivamente a quelle deliberazioni che incidono direttamente sui rapporti civili ed etico sociali (di cui agli articoli 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31 e 32 co.2 Cost.) e quindi non più sulle questioni di attinenza. Il nesso deve essere stretto e palese.

Nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi, invece, le novità, finalizzate a una semplificazione e razionalizzazione dei lavori, riguardano in particolar modo il potere di emendamento. La nuova formulazione dell'art. 100 co.1 dispone che gli emendamenti debbano essere sempre presentati per iscritto dal proponente alla Presidenza, ma nel termine stabilito dalla Presidenza stessa o dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari. In questo modo viene meno la tempistica precedentemente applicata, tale per cui era facoltà del proponente presentare gli emendamenti almeno ventiquattro ore prima dell'esame degli articoli a cui si riferiscono e che venivano pertanto trasmessi con sollecita urgenza alla Commissione. Peraltro viene abrogato il comma che consentiva a una minoranza di otto senatori di presentare anche il giorno stesso della discussione (almeno un'ora prima dell'inizio della seduta) emendamenti e che, di fatto, era stata disapplicata in via di prassi, perché costituiva una mera opportunità ostruzionistica. A bilanciamento di ciò e in un'ottica di razionalizzazione dei tempi a disposizione, il comma 9 dell'art. 100 prevede che tutti gli emendamenti presentati su uno stesso articolo, inclusi quelli premissivi<sup>559</sup> o aggiuntivi, siano discussi collettivamente. La fase di discussione inizia con l'illustrazione da parte di uno solo dei presentatori, che può intervenire

---

<sup>558</sup> Ultimo in ordine di tempo è stato il caso della legge elettorale "Rosatellum". Il testo presentato dal partito di maggioranza relativa, di impianto proporzionale e basato su collegi uninominali e ispirato al modello tedesco, frutto di un accordo politico tra le principali forze politiche, è stato minato nelle sue fondamenta da un emendamento presentato in Aula, contro il parere del Capogruppo, dall'On. Biancofiore (FI). Difatti l'8 giugno con l'approvazione del predetto emendamento, relativo all'eliminazione dei collegi maggioritari che la legge elettorale manteneva in Trentino Alto Adige e alla loro sostituzione con il riparto proporzionale, ha interrotto l'intera discussione, facendo saltare l'accordo. 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. Sia consentito il rinvio a Mandato M., Stegher G., Aspettando Godot: l'Italia tra mancate intese e utopici auspici, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.2, 2017. Per il problema delle votazioni a scrutinio segreto sulle riforme costituzionali, si v. Curreri S., *Le questioni regolamentari dell'iter della revisione costituzionale in Senato*, in Lupo N., Piccirilli G., *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, Bologna, Il Mulino, 2016. Cfr. *supra* nota 528.

<sup>559</sup> Sul metodo e sul merito degli emendamenti premissivi, Ciaurro L., *L'emendamento premissivo omnibus: fra (in)ammissibilità formale e (in)opportunità procedurale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n1, 2015, pp. 307-330. Costituisce precedente, sempre in materia elettorale, l'emendamento 01.103 presentato dal Sen. Esposito il 21 gennaio 2015 durante i lavori per la definizione dell'Italicum. Siffatto emendamento premissivo, erroneamente definito "supercanguro", è stato approvato e pertanto ha tracciato gli elementi fondamentali della legge elettorale.



una sola volta per non oltre cinque minuti, elevabili a dieci se è l'unico intervento del Gruppo, sebbene sia ammissibile un ulteriore intervento di non più di un Senatore per ogni Gruppo per non più di cinque minuti. Conclusasi la discussione, il relatore e il rappresentante del Governo si pronunciano sugli emendamenti presentati. Qualora siano presentati emendamenti nel corso della seduta o quando se ne manifesti l'opportunità per l'ordine della discussione, il Presidente può disporre che la discussione sia suddivisa in rapporto ai diversi emendamenti o alle diverse parti dell'articolo. La *ratio essendi* di tale disposizione, su cui forte è stato il dibattito circa l'incostituzionalità derivante da una violazione dell'art. 67 Cost., risponde a una logica dissuasiva, tale da evitare il costante ricorso ad atteggiamenti e pratiche ostruzionistiche, finalizzate a dilatare i tempi e impedire l'esame di questioni rilevanti.<sup>560</sup>

Inoltre, se da un lato non è più possibile chiedere la chiusura anticipata della discussione sui singoli articoli del disegno di legge (art. 100.12 abrogato); dall'altro, quando un disegno di legge contenga disposizioni sulle quali la V Commissione Programmazione economica-bilancio abbia espresso parere contrario ai sensi dell'articolo 81.3 Cost. o parere favorevole ma condizionato rispetto a modificazioni specificamente formulate, la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente deve adeguarsi. Qualora dovesse decidere di non ottemperare, i rilievi della V Commissione s'intendono automaticamente presentati come emendamenti soppressivi ovvero modificativi e sono posti in votazione, con esclusivo riferimento all'osservanza della

---

<sup>560</sup> Curreri S., Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato, op. ult. cit. che richiama l'intervento del sen. Caliendo (Fi) svolto in occasione della seduta del Senato del 19 dicembre 2017: "Una volta ridotti i tempi di intervento, una volta stabilito che si parla per cinque minuti, che non vi è possibilità di parlare ulteriormente e quindi che non vi è possibilità di replica e una volta limitati alcuni tempi anche per il Governo, non c'è necessità di fare altro. Voi sottraete però la potestà legislativa al singolo senatore, togliendo la facoltà di espressione: è stato presentato un emendamento da parte del senatore Malan che, per lo meno, allarga le ipotesi e la possibilità di intervento sugli emendamenti da parte degli altri membri del Gruppo. Secondo me tale possibilità andava ulteriormente ampliata: non so che cosa abbia stabilito la Giunta per il Regolamento questa mattina, avendo sentito dal senatore Palma che da parte del relatore c'è l'idea di una riformulazione, però restrittiva. Non lo so con precisione e quindi non voglio intervenire in merito". Resoconto Stenografico della 918ª Seduta dell'Assemblea, 19 dicembre 2017, cit. p. 26. Peraltro, l'A. pone evidenza sull'incostituzionalità di un emendamento proposto dal sen. Malan, non approvato, che avrebbe avuto come obiettivo quello di introdurre un tetto massimo di emendamenti presentabili, il cui numero sarebbe stato fissato in base al numero dei componenti del gruppo parlamentare di provenienza dell'emendamento. La ragione di tale emendamento si spiega in considerazione della possibilità di elaborare milioni di emendamenti, come accaduto in passato, anche grazie all'ausilio di appositi software, con finalità meramente ostruzionistiche e che hanno costretto la Presidenza dell'Assemblea a ricorrere all'inammissibilità perché per analizzare un numero così elefantico di emendamenti sarebbero necessari anni. Si v. a tal proposito quanto accaduto nel settembre 2015 al Senato, ricostruito da Bartolucci L., La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d'interpretazione del diritto parlamentare, in Forum di quaderni costituzionali, 19 novembre 2015. Si v. altresì il volume già citato di Lupo N., Piccirilli G., Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress".

previsione costituzionale. Non è però ammessa la presentazione di subemendamenti né la richiesta di votazione per parti separate.

Con riguardo invece alle procedure abbreviate, sono stati modificati gli artt. 77 e 78 del Regolamento. Più specificatamente, il primo comma dell'articolo 77 dispone che per i disegni di legge o più generale per quelle questioni su cui si vuole discutere in Aula, un quorum pari a un decimo dei componenti dell'Assemblea può richiedere la dichiarazione d'urgenza, con la fissazione di un termine per l'inizio dell'esame in Assemblea. La data è fissata dal Presidente *de iure* nel calendario, tenuto conto degli argomenti iscritti nello stesso, di modo che la discussione avvenga a data certa. Una volta che sulla questione si è dibattuto, la deliberazione è prevista secondo il metodo per alzata di mano dopo l'intervento di non più di un oratore per ciascun Gruppo parlamentare.<sup>561</sup> L'art. 78, che disciplina la modalità attraverso cui deve avvenire l'esame del disegno di legge di conversione del decreto legge, per cui è stato eliminato il parere della I Commissione sui presupposti di necessità e urgenza (ma che può essere richiesto da un numero minimo di senatori), introduce la possibilità che ogni Gruppo possa presentare una sola questione pregiudiziale sullo stesso, entro cinque giorni dall'annuncio all'Assemblea della presentazione o della trasmissione al Senato del provvedimento. La Presidenza può ammettere la presentazione di proposte di questione sospensiva, ove ritenute compatibili con i termini di conversione del decreto-legge. Nel caso in cui siano proposte più questioni pregiudiziali ovvero sospensive, le stesse sono poste all'ordine del giorno entro il termine fissato dalla Presidenza, ovviamente tenendo in considerazione gli argomenti iscritti in calendario. Nella discussione può prendere la parola non più di un rappresentante per ogni Gruppo parlamentare, per non più di dieci minuti ciascuno, e l'Assemblea si pronunzia con votazione nominale con scrutinio simultaneo sul complesso delle questioni pregiudiziali o sospensive presentate.

---

<sup>561</sup> Si deve precisare che l'innalzamento del quorum previsto, al fine di ridurre le ipotesi ostruzionistiche, ha comportato la limitazione a ricorrere alla richiesta di corsia preferenziale sia per il proponente di un disegno di legge, sia per il Presidente della Commissione competente e per una minoranza pari a otto senatori. Tra l'altro, nel Regolamento dell'altro ramo del Parlamento la dichiarazione di urgenza è disciplinata dall'art. 69 commi 2 e 3, in base ai quali a dichiarazione d'urgenza è adottata dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6. Qualora non si raggiunga tale maggioranza, la richiesta è sottoposta all'Assemblea, relativamente ai progetti di legge inseriti nel programma dei lavori. Sulla richiesta l'Assemblea delibera con votazione palese mediante procedimento elettronico con registrazione dei nomi. (comma 2); mentre per ciascun programma dei lavori non possono essere dichiarati urgenti più di cinque progetti di legge, se il programma è predisposto per tre mesi, ovvero più di tre, se il programma è predisposto per due mesi. Non può essere dichiarata l'urgenza dei progetti di legge costituzionale né dei progetti di legge di cui all'articolo 24, comma 12, ultimo periodo (comma).

La certezza delle tempistiche per l'esame dei provvedimenti è altresì garantita alle iniziative legislative popolari, per le quali l'art. 74 comma 3 introduce una sorta di corsia agevolata non solo per l'avvio, ma anche per la conclusione, giacché lo stesso si deve concludere entro tre mesi dall'assegnazione. Se ciò non avviene, il disegno di legge è iscritto d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea, chiamata a esaminare il testo dei proponenti e senza che sia possibile avanzare questioni incidentali.

Soluzione da tempo auspicata in sede dottrina<sup>562</sup> e di cui si sono cominciate a porre le basi, è quella della programmazione per quote della programmazione lavori. Difatti, l'art. 53 co. 3 introduce un elemento importantissimo, e che rientra anch'esso tra le garanzie per l'opposizione, dal momento che i disegni di legge, gli atti di indirizzo e gli atti di sindacato ispettivo sottoscritti da almeno un terzo dei Senatori sono inseriti di diritto nel programma dei lavori quale argomento immediatamente successivo a quelli la cui trattazione ha già avuto inizio, nella proporzione di uno ogni tre mesi. Giova qui ricordare che il nodo della programmazione rappresenta un elemento cruciale e che espone il Presidente ad accuse più o meno fondate di parzialità e di determinazione di un proprio indirizzo politico in ragione del suo ruolo *dominus* nella predisposizione dell'agenda dei lavori. 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 questo suo ruolo decisivo che costringe 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 Governo). Forse si sarebbe potuto fare di più rimodulando l'organizzazione dei lavori in Conferenza dei Presidenti di Gruppo, che al Senato tuttora è sottoposta alla regola dell'unanimità (mentre alla Camera vige la maggioranza dei 3/4), quorum che è assai raramente è raggiunto. Una soluzione come quella francese, ove la programmazione è fatta per quote, assicura un'equilibrata distribuzione nella calendarizzazione a tutti i soggetti (Governo, opposizioni e minoranze). Proprio il meccanismo per quote 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. Pertanto si auspica che il Senato possa procedere in tal senso e che ben presto la Camera si adegui.

---

<sup>562</sup> Gianfrancesco E., Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori parlamentari: a ciascuno il suo, in *Il Filangieri*, Quaderno 2013, n. 2012-2013, 215-239. Si condivide pienamente tale ipotesi, tanto da riproporla in Stegher G., *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 (?)*, in *Rassegna parlamentare*, n.2, 2017.

Il Legislatore regolamentare ha rivolto la propria attenzione anche al procedimento seguito per la questione di fiducia, tanto che sono stati introdotti ben tre commi all'art. 161.<sup>563</sup> Oltre a rimettere al Presidente di Assemblea il vaglio (proponibilità, ammissibilità e procedibilità) sui maxi-emendamenti, è altresì previsto che l'ordine delle votazioni possa essere sovvertito qualora sia posta la questione di fiducia sull'approvazione di un articolo, dell'articolo unico del disegno di legge di conversione di un decreto-legge o sull'approvazione o reiezione di emendamenti (ma anche su un atto di indirizzo), in ragione della quale la deliberazione sul provvedimento su cui la fiducia è stata posta diviene prioritario. Se il voto del Senato è favorevole e l'articolo o l'emendamento sono approvati, tutti i restanti emendamenti, ordini del giorno e proposte di stralcio decadono perché preclusi (comma 3-bis). Prima di giungere alla apposizione della fiducia, il Governo deve trasmettere un elenco alla Presidenza di Assemblea nel quale sono esplicitati i provvedimenti su cui intende porre la questione di fiducia (comma 3-ter). Qualora il Governo ponga la questione di fiducia sull'approvazione di un emendamento di iniziativa governativa, ha la facoltà di dare precisazioni prima della discussione circa il contenuto, ma solo ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale del testo. Fatto salvo quanto previsto dall'art. 103 del Regolamento, ulteriori precisazioni possono essere formulate prima della votazione al fine di adeguare il testo alle condizioni formulate, ai sensi dell'art. 81.3 Cost., dalla V Commissione permanente (comma tre-*quater*).

L'ultima area tematica su cui si è intervenuti è quella relativa all'organizzazione dei lavori, per cui sono state modificate numerose disposizioni per garantire uno svolgimento dei lavori maggiormente celere. Se da un lato è stata introdotta la seduta unica, ed è stata eliminata la possibilità di richiedere la verifica della sussistenza del numero legale prima dell'approvazione del processo verbale, dall'altra l'attività di resocontazione è stata unificata giacché è eliminata il resoconto sommario.

A corollario dell'obiettivo di assicurare maggiore speditezza nello svolgimento dei lavori contemperando le esigenze d'Aula rispetto alle finalità ostruzionistiche, sono state riviste in senso restrittivo non solo talune tempistiche (discussione generale, richiami al regolamento, dichiarazioni di voto, proposta di chiusura anticipata della discussione, interventi dissenzienti, rispettivamente artt. 89.1, 92.2, 99.3, 109.2); ma altresì alcune potestà spettanti in capo a ogni singolo senatore, per cui d'ora in poi le proposte di modifica del calendario, di questioni

---

<sup>563</sup> Alla Camera, le mozioni di fiducia sono regolate da art. 116, che dispone che se il Governo decide di porre la questione di fiducia sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge, può farlo, ma non ne consegue una modificazione dell'ordine degli interventi e delle votazioni stabilito dal Regolamento.

pregiudiziali, della (unica) questione sospensiva (attribuita a ogni Gruppo per richiedere il rinvio in Commissione del disegno di legge), di non passaggio all'esame degli articoli, di voto per parti separate e di coordinamento formale (rispettivamente artt. 55.3 93.1 96. 102.5 e 103.1), se presentate, potranno farsi avanti solo un rappresentante per ciascun Gruppo.

Ultima considerazione può essere rivolta alla disposizione che di fatto pone fine al ruolo del redivivo Cnel all'interno del Senato, giacché sia l'articolo 49 sia l'articolo 98 del Regolamento sono stati abrogati e di fatto portando avanti quanto intentato per via di revisione costituzionale.<sup>564</sup>

Infine una valutazione. Il bilanciamento sul merito e sul metodo può dirsi concludersi positivamente, nel senso che date le tempistiche di approvazione e il contesto di esacerbata contrapposizione, di più non poteva essere fatto. Anche se quanto riformato ora è necessario che sia messo alla prova dell'esperienza, per avere risposte quante più prossime a verità.

Ovviamente il percorso è ancora lungo e le questioni rimaste in sospeso sono moltissime,<sup>565</sup> in particolar modo è necessario proseguire l'opera di ammodernamento istituzionale per via regolamentare, giacché è palese, e i due referendum confermativi del 2006 e del 2016 ne sono testimonianza, che il Corpo elettorale e (in passato quello assembleare) non è ben disposto e propenso a riforme organiche ed estese del Testo costituzionale.

L'obiettivo auspicato è comunque quello di attuare opere di efficientamento, al fine di assicurare nuovamente l'efficacia delle decisioni, la capacità di governare in tempi certi e la celere adozione di provvedimenti in grado di far fronte alle sfide della contemporaneità. Benché la riforma del Parlamento sia una di quelle tematiche su cui è più difficile trovare un largo consenso, è chiaro come sia necessario individuare soluzioni maggiormente condivise dalla rappresentanza parlamentare, puntuali e magari da affrontare a più riprese.

---

<sup>564</sup> L'art. 99 co. 3 della Costituzione sancisce, seppur limitatamente alla materia economica e sociale, che tale organo possa contribuire alla legislazione. Le modalità di esercizio di questa iniziativa sono state regolate prima dalla legge 5 gennaio 1957, n. 33, poi dalla legge 30 dicembre 1986, n. 936 e dal Regolamento interno, approvato con D. P. R. 21 maggio 1958, ma risulta essere scarsamente utilizzata: nell'arco di mezzo secolo, il Cnel ha presentato un numero trascurabile di progetti di legge. Tra la XIII e la XVI Legislatura sono stati in tutto 11, mentre solo nella XVII 6. Il primo progetto, presentato nel 1967, ha riguardato disposizioni concernenti l'orario di lavoro e di riposo settimanale e annuale dei lavoratori (C. 3841), rimasto in stato di relazione per l'Assemblea Cfr. De Vergottini, G., *Diritto costituzionale*, pp. 497 e ss. Proprio la legge n. 936/1986 ha razionalizzato le competenze di quest'organo, abolendo i limiti di ordine economico e sociale imposti.

<sup>565</sup> Per avere un quadro di quali riforme potrebbero essere attuate, mai più adeguato è Bassanini M., Manzella A., (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, Passigli editore, 2017.



## RIFLESSIONI CONCLUSIVE

La crisi che da diverso tempo ha investito la democrazia parlamentare, derivante da molteplici condizioni patologiche, ha avuto innegabilmente ripercussioni sull'Istituzione rappresentativa, dato il nesso inscindibile tra democrazia, Parlamenti e partiti politici. In questi termini, una delle funzioni più importanti dei Parlamenti, quella rappresentativa, è erosa da diversi fattori, ascrivibili in particolar modo ai processi di globalizzazione e internazionalizzazione che rendono i confini assai labili, richiedono sempre maggiore tecnicità e speditezza decisionale ed avviano ad integrazioni sempre più forti e a tutto campo (economico, finanziario, politico, sociale, industriale, etc). Nonostante tali tendenze, il Parlamento non si abbandona al teorizzato declino – se mai abbia conseguito quella ‘centralità’ –, ma rimane comunque l'organo e la sede rappresentativa, di mediazione e di integrazione per eccellenza in quelle esperienze che possano essere definite liberaldemocratiche.

Piuttosto la crisi sembrerebbe aver coinvolto direttamente il ruolo assunto dai tre soggetti principali del rapporto rappresentativo, dal momento che si è andati oltre alle appartenenze ideologiche: i partiti, quali cinghie di trasmissione, che hanno sempre maggiore difficoltà nell'incanalare il consenso e le domande; i rappresentanti, sempre più chiusi in loro stessi e incapaci di rispondere alle istanze di cui si fanno portavoce; i rappresentati, che ovviamente si sentono sempre più distanti da coloro nei quali hanno riposto la propria fiducia, espressa mediante il diritto/dovere di voto, e dal Parlamento.

Perciò la crisi della democrazia e della rappresentanza politica, ascrivibile a diversi e contestuali fattori, tra cui la regressione delle formule elettorali rispetto agli obiettivi di buona selezione dei rappresentanti e di prevedibilità sulla formazione degli Esecutivi, è sostanzialmente dipesa dalla crisi del partito politico.

Lo stesso sembrerebbe essere divenuto incapace di svolgere il suo ruolo di cerniera di collegamento tra stato apparato e stato-società. Parrebbe (ri)attivarsi solo ed esclusivamente nel momento elettorale per la convulsa ricerca di un estemporaneo consenso, scevro dall'aver qualsiasi nesso con l'elettorato. Sembrerebbe svestirsi della sua funzione di strumento finalizzato a consentire la partecipazione del Corpo elettorale alla determinazione della politica nazionale e l'esercizio della sovranità.

A fronte di questa situazione ed in ragione di un repentino progresso tecnologico che ha portato all'emersione di nuovi metodi di comunicazione e di ‘fare politica’, i partiti hanno tentato la strada di una diretta investitura fiduciaria nei riguardi di determinate personalità caratterizzate da un'elevata dose di carisma, cui ne è seguita, benché fisiologica, una vera e propria

leaderizzazione e personalizzazione della politica. L'evoluzione, che ha comportato il superamento dei partiti di massa, sostituiti dapprima dai partiti cartello e ora dai partiti personali, non solo è dipesa dall'estensione del suffragio universale, ma è finalizzata anche a sopperire quei tentativi operati da gruppi di interessi e gruppi organizzati. Questi ultimi cercano di scavalcare il soggetto che rappresenta l'associazionismo politico nei processi di intermediazione, dando vita a processi di partecipazione immediati e diretti.

Se è naturale che nelle democrazie parlamentari le formule elettorali siano congegnate per assicurare la maggioranza, sarebbe giunto il momento di portare a compimento la democrazia infra-partitica che consenta la partecipazione del Corpo elettorale anche nella fase antecedente alle elezioni, ossia nel momento della selezione del ceto politico. Tali novità dovrebbero andare di pari passo anche rispetto a ciò che accade in Parlamento, attraverso la predisposizione di un vero e proprio statuto dell'opposizione, nonché di strumenti e istituti che rendano possibile le attività del Comitato direttivo della maggioranza, affinché tutte le forze in Parlamento abbiano adeguati spazi e poteri a disposizione.

La crisi ha generato altresì l'emersione, il rafforzamento e l'ingresso in Parlamento tanto di forze 'populiste', quanto di quelle 'antisistema', che sovvertono le logiche sottese alla originaria contrapposizione politica e il cui elemento in comune è quello di criticare la canonica classe politica, ponendosi come la sola ed unica novità in grado di rivitalizzare il sistema.

A peggiorare il quadro di riferimento, è da aggiungersi l'incapacità dei modelli democratici di rispondere in maniera adeguata al contesto sempre più marcatamente dominato dai mercati finanziari. Il costante andamento sinusoidale delle borse e dello spread potrebbe portare ad una mortificazione degli ordinamenti a democrazia rappresentativa, qualora questi non riuscissero più a tenere in equilibrio i valori prettamente economico-finanziari con le garanzie dei diritti tanto individuali quanto collettivi. È naturale che in un ordinamento a democrazia pluralista il sottosistema politico istituzionale nazionale non possa essere in grado di compensare ogni cosa. Lo stesso agisce all'interno di un sistema complessivo in cui anche le dinamiche di mercato hanno una loro forza, al pari del vincolo estero. Il punto nodale è quindi capire se la democrazia sia ancora capace di assumere decisioni in tempi e modi ragionevoli, anche dando vita a una nuova sovranità europea da aggiungersi, senza sopprimerla, a quella dei singoli Stati in cui trovare persino nuove modalità di rapporto tra i Parlamenti nazionali e Parlamento europeo, tra partiti nazionali e partiti europei. Nel caso in cui la democrazia non fosse più capace di assolvere tali compiti diverrebbe subalterna; mentre qualora ne fosse ancora in grado impedirebbe che lo Stato *economicus* basato sul capitale e sui mercati finisse col prevalere sullo Stato sociale.



La moltiplicazione e la diversificazione delle domande e la perdita del dominio sulla funzione legislativa ha costretto le Assemblee parlamentari, da intendersi quali sedi principali di ricezione delle domande, di tutela dei diritti e delle libertà civili, a implementare altre funzioni, in particolar modo quella di controllo nei confronti dell'Esecutivo. Quelle stesse Assemblee che hanno dovuto adeguarsi a un mutato contesto, a una sua mutata percezione da parte della comunità politica e sociale, che non le vede più come sufficientemente rappresentative e sede di espressione della sovranità popolare. A ciò si deve aggiungere che da tempo le loro funzioni sono state già erose sia dall'ambito locale, sia da quello sovranazionale.

A una recessione dello stabile Parlamento, è corrisposto contestualmente un ruolo particolarmente preponderante dell'instabile Governo, in particolar modo per quanto riguarda la funzione legislativa e che non ha mancato di fare ricorso a diverse procedure emergenziali (quali quella della decretazione d'urgenza, della delega legislativa, della delegificazione, della questione di fiducia e dei maxi-emendamenti) per rafforzare se stesso e il proprio ruolo. Ammesso e non del tutto concesso che nelle forme di governo parlamentari il *dominus* della produzione legislativa sia il Governo nel suo ruolo di comitato direttivo della maggioranza, l'anomalia italiana è da rinvenirsi nell'abnorme ricorso alla decretazione d'urgenza, considerando che proprio l'Esecutivo è deficitario degli strumenti necessari affinché possa assolvere ai suoi diritti e doveri all'interno delle Camere.

Il potere di determinare a piacimento tempistiche e modalità nel procedimento formazione di atti aventi forza di legge ha finito per inficiare la legislazione in termini qualitativi. La prova fattuale di questo trend è da rinvenirsi non solo nei numerosi richiami degli organi attivi e di controllo della forma di governo parlamentare, ma altresì nella prevalenza in termini numerici delle leggi di conversione dei decreti legge, ovvero in tutte le volte che il Consiglio dei Ministri ha deliberato l'apposizione della questione di fiducia.<sup>566</sup> In questo modo il Parlamento

---

<sup>566</sup> Si pensi che solo nella XVII Legislatura, considerata da marzo 2013 a ottobre 2017, l'iniziativa governativa è stata preponderante, pur tenendo in considerazione le leggi di conversione, quelle di bilancio e di ratifica dei trattati internazionali. Su un totale di 339 leggi approvate, ben 263 (77,58%) sono state di impulso governativo, mentre le altre sono state: 71 di iniziativa parlamentare (20,94%), 1 regionale (1,18%) e 4 di iniziativa mista (ossia i testi unificati risultanti da progetti di iniziativa governativa e parlamentare e/o regionale e/o popolare e/o del CNEL). Rispetto al totale di provvedimenti approvati, in tutto 706, se i decreti legislativi sono stati 234 (4,24%), i decreti-legge sono stati 100 (1,81%). Inoltre, le leggi di conversione rappresentano il 24 per cento delle leggi complessivamente approvate. Rispetto alle 82 leggi di conversione approvate, 3 hanno riguardato altrettanti decreti-legge emanati dal Governo Monti all'inizio della legislatura; 22 hanno riguardato i decreti-legge emanati dal Governo Letta; 46 hanno riguardato i decreti-legge emanati dal Governo Renzi; 11 hanno riguardato i decreti-legge emanati dal Governo Gentiloni. Rispetto ai 100 decreti-legge emanati nel corso della XVII legislatura, 79 sono stati convertiti con modificazioni, 3 sono stati convertiti senza modificazioni, mentre 17 sono decaduti.

sembrerebbe esser sempre più confinato ad un ruolo di mera ratifica delle scelte governative e di un controllo nei confronti del Governo, cercando di sfruttare al massimo gli (insufficienti) strumenti messi a disposizione dallo *ius parlamenti*, con l'obiettivo di far valere se nel caso la responsabilità dell'organo cui è affidato il potere esecutivo.

Verosimilmente, se si esasperasse questa situazione si determinerebbe una modifica negli equilibri che porterebbe alla prevaricazione tanto dei poteri quanto delle competenze di uno dei organi costituzionali rispetto agli altri, che è sintomatica anche delle difficoltà in cui verte il regime politico di un ordinamento. La portata di questi squilibri è tollerabile fino al momento in cui rimane circoscritta e limitata, ma nel momento in cui dovesse degenerare, comporterebbe profonde modifiche potenzialmente in grado di alterare la struttura stessa dell'ordinamento, incidendo sulla Costituzione formale e su quella materiale.

Al netto di prossimi e futuri interventi, i punti di approdo potrebbero essere ancora due: da un lato sarebbe possibile attuare un modello ove l'Istituzione parlamentare avesse la capacità di tutelare quegli interessi di cui si fa rappresentante rispetto ad un Capo dello Stato che è anche Capo del governo, eletto direttamente dal Corpo elettorale. In questo modello dunque si avrebbe una contrapposizione e una separazione tra poteri (Esecutivo e Legislativo) più netta. Dall'altro, sarebbe possibile mutuare quanto riconducibile al modello neoparlamentare o semi-

---

Per quanto riguarda la fiducia, a tale strumento si è fatto ricorso per più della metà delle leggi di conversione (43 su 82); mentre rispetto ai 20 decreti legge da convertire, la fiducia è stata posta una volta in uno dei due rami, su altri 20 è stata posta una volta in ciascun ramo e su ulteriori 3 decreti legge è stata posta una volta in un ramo e due volte nell'altro. Sulle altre leggi, la fiducia è stata posta in 5 casi, sulla legge n. 56 del 2014 (città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni); sulla legge elettorale n. 52 del 2015; sulla legge n. 41 del 2016 (omicidio stradale); sulla legge n. 76 del 2016 (unioni civili) e sulla legge n. 103 del 2017 recante modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario. I dati sono tratti dal report offerto dall'apparato servente il Comitato per la legislazione della Camera. Cfr. Appunti del Comitato per la legislazione, la produzione normativa nella XVII legislatura, Aggiornamento al 20 ottobre 2017.

Per quanto riguarda la XVIII Legislatura (23 marzo 2018) sono state approvate 15 leggi, di cui 9 leggi di conversione di decreti-legge e 6 leggi ordinarie, 3 di iniziativa governativa – Rendiconto, Assestamento e una legge di ratifica – e 3 di iniziativa parlamentare, tra cui 2 leggi istitutive di Commissioni d'inchiesta parlamentare. I decreti-legge emanati sono stati 14 (di cui 4 deliberati dal governo uscente e 10 dal governo Conte), 30 decreti legislativi e 3 regolamenti di delegificazione. Per un aggiornamento sulla produzione normativa nella Legislatura in corso si v. la nota del Servizio studi della Camera dei deputati La produzione normativa: cifre e caratteristiche, 26 ottobre 2018; mentre per un aggiornamento sui decreti legge Cfr. Appunti del Comitato per la legislazione, la produzione normativa nella XVIII legislatura, Aggiornamento al 23 settembre 2018.

Tra l'altro questa Legislatura, che sarà ricordata per molteplici accadimenti, sarà altresì ricordata anche per un particolare attivismo governativo circa le iniziative legislative in materia costituzionale ed elettorale. Nel valutare ciò, si devono però tenere in considerazione due elementi. Il primo è relativo alle richieste di ammodernamento provenienti dall'organo di garanzia e controllo qual è il Presidente della Repubblica, nel corso della profonda crisi che a partire dal 2011 ha investito il nostro Paese. Il secondo è che non sussiste alcun impedimento giuridico né di natura costituzionale, né di natura regolamentare, che impedisca al Governo di assumere iniziative in materie particolarmente delicate.

presidenziale, ove l'Assemblea ha sempre un ruolo di primo piano e diviene la sede della contrapposizione tra poteri nell'alveo della dinamica tra maggioranza di governo e opposizioni. In entrambi i casi, il modello assemblearista, in ragione del quale l'Assemblea ha un ruolo centrale (se mai lo abbia avuto) nella dinamica politica, tipico delle esperienze del periodo liberale italiano e della Repubblica di Weimar o ancora nel passaggio tra la III e IV Repubblica francese, non trova più corrispondenza.

Nel caso italiano è il sistema dei partiti che ha bloccato ogni evoluzione e ha finito col depotenziare il Parlamento. Di fatto, il nesso sussistente tra sistema istituzionale e sistema dei partiti è divenuto labile e sfilacciato a causa del venir meno di uno stato dei partiti strutturato e forte. Tale fallimento del sistema dei partiti è parzialmente assimilabile a quanto accaduto in Francia nel passaggio dalla IV alla V Repubblica, accolta all'epoca dalla dottrina italiana (ma non solo) con forte preoccupazione. In questo modo, proprio la dinamica evolutiva intrapresa d'oltralpe è vista come esempio parzialmente emulativo non solo per quanto riguarda la forma di governo, ma altresì per taluni meccanismi procedurali che potrebbero essere importati. Non avendo adeguato spazio a disposizione per trattare con la dovuta attenzione il caso francese, si può solo brevemente constatare, rinviando a successivi approfondimenti, come a una fallibilità e debolezza delle Assemblee parlamentari si sia compensato con regole forti ed adeguati meccanismi di compensazione istituzionali, affinché si riallineasse il sistema su un punto di equilibrio. Ciò per cercare di sopperire ad un sistema di partiti debole.

Attraverso il processo riformatore intrapreso nel 2008, che ha di fatto ampliato il controllo di costituzionalità e formalizzato il ruolo dell'opposizione parlamentare come 'controllore', l'ordinamento francese ha cercato di supplire alla disarmonia derivante dall'incapacità del Parlamento di svolgere un ruolo di equilibrio per la determinazione dell'indirizzo politico, sia dall'incapacità di svolgere un ruolo di controllo rispetto agli altri poteri (Capo dello Stato-Esecutivo). Un'inversione di tendenza, sia pure molto parziale e incrementale, rispetto al generale contesto che ha assicurato la primazia dell'Esecutivo e che ha seguito negli ultimi anni la strada della *riparlamentarizzazione*.

Più in generale, le Assemblee parlamentari hanno mostrato l'incapacità di rispondere in maniera adeguata alle sfide del costituzionalismo del XXI secolo. Per ovviare a tali situazioni, benché la crisi dei Parlamenti abbia assunto sin dai primordi un andamento ciclico che continua a riproporsi, si rende necessaria la compresenza di due elementi: Istituzioni forti e partiti strutturati, poiché in caso di assenza di uno dei due si rischia tanto il plebiscitarismo, quanto l'instabilità sistemica. Le situazioni sinora descritte hanno portato alcuni esponenti di determinate forze politiche antisistema e populiste (in alcuni casi anche titolari di cariche

governative) a teorizzare più o meno pubblicamente l'inutilità del Parlamento, cavalcando la progressiva sfiducia manifestata dal Corpo elettorale. Senza procedere a ritroso nel tempo, è possibile richiamare le recenti dichiarazioni fatte da Davide Casaleggio e Beppe Grillo, rispettivamente guru e padre ideologici del Movimento 5 Stelle, nonché da Giancarlo Giorgetti, esponente di rilievo della Lega e Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Per Davide Casaleggio<sup>567</sup> il Parlamento dei prossimi anni potrebbe inizialmente mantenere la sua funzione di garanzia e di organo meramente ratificatore, per poi mutare nella sua forma, se non addirittura essere soppresso, dando così modo alla democrazia diretta – da attuarsi attraverso la 'rete' – di compiersi. Per Beppe Grillo, invece, sarebbe utile andare oltre alla democrazia rappresentativa basata sul principio elettivo giacché lo stesso è da ritenersi oramai recessivo, affidando alla sorte la scelta degli eletti.<sup>568</sup>

Sulla base di quanto affermato, sembrerebbe che un ordinamento ove il Corpo elettorale sceglie il Parlamento e il Governo non sia possibile e, pertanto, l'unica soluzione sarebbe quella di sostituire il modello a democrazia rappresentativa con quello a democrazia diretta fondata sui referendum e su internet.

Di contro, il Sottosegretario Giorgetti ha di recente sottolineato<sup>569</sup> quanto non sia più possibile parlare della 'mitica' centralità del Parlamento, dal momento che questa Istituzione *non conta più nulla perché non è più sentito dai cittadini elettori che vi vedono il luogo della inconcludenza della politica*. A sua opinione, si è registrato uno scollamento tra governanti e governati, da intendersi non come venir meno del rapporto, ma come questo rapporto si sia modificato divenendo più leggero e, seppur immediato grazie alle tecnologie, anche più *superficiale*. La scelta di perseverare nella difesa del *feticcio della democrazia rappresentativa* costituirebbe un danno alla democrazia stessa e dei suoi istituti e perciò sarebbe auspicabile integrare il modello con elementi che rendano decisivo il corpo elettorale. Per questo sarebbe ineludibile una riforma delle istituzioni democratiche, benché non prevista nel 'contratto' su

---

<sup>567</sup> L'intervista di Davide Casaleggio, figlio ed erede di Gianroberto Casaleggio, padre fondatore del Movimento 5 stelle, è stata rilasciata alla rivista la Verità nel mese di luglio. Cfr. [https://www.corriere.it/politica/18\\_luglio\\_23/casaleggio-il-parlamento-futuro-forse-non-sara-piu-necessario-25229538-8e45-11e8-a00a-fdae410bf0b.shtml](https://www.corriere.it/politica/18_luglio_23/casaleggio-il-parlamento-futuro-forse-non-sara-piu-necessario-25229538-8e45-11e8-a00a-fdae410bf0b.shtml)

<sup>568</sup> La proposta di sorteggiare i membri del Parlamento è stata avanzata dallo stesso Beppe Grillo sul suo blog. La notizia è stata riportata, come di consueto, dalle più importanti testate giornalistiche. Si v. [https://www.repubblica.it/politica/2018/06/28/news/grillo\\_eleggiamo\\_a\\_sorte\\_i\\_senatori\\_ma\\_sa\\_di\\_sfiduci\\_a\\_alla\\_classe\\_politica\\_selezionata\\_dal\\_m5s\\_e\\_oggi\\_al\\_governo-200252614/](https://www.repubblica.it/politica/2018/06/28/news/grillo_eleggiamo_a_sorte_i_senatori_ma_sa_di_sfiduci_a_alla_classe_politica_selezionata_dal_m5s_e_oggi_al_governo-200252614/)

<sup>569</sup> Le affermazioni del Sottosegretario Giorgetti sono state rilasciate in occasione della sua partecipazione alla seconda giornata del Meeting di Rimini del 20 agosto 2018 <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-08-20/giorgetti-shock-parlamento-non-conta-piu-nulla-serve-riforma-istituzioni--141914.shtml?uuid=AEepjzcf>

cui si fonda l'alleanza dell'attuale Governo giallo-verde, che segua la strada del semi-presidenzialismo (in particolare l'elezione diretta del Presidente della Repubblica), del bicameralismo asimmetrico (diversificazione e ridimensionamento delle funzioni delle Camere e titolarità del rapporto fiduciario tra una sola Assemblea e il Governo), nonché della riduzione del numero dei rappresentanti.

Il rischio concreto derivante da questa involuzione di pensiero espressa a più riprese da vari esponenti politici è quello di rimanere inermi dinnanzi alla transizione dalla democrazia rappresentativa a quella diretta basata sulla rete. La portata di alcune affermazioni fa riflettere, non solo perché espresse da esponenti delle forze politiche antisistema e populiste attualmente rappresentanti la maggioranza di governo, ma altresì rispetto alle ipotesi di revisione costituzionale, elettorale e regolamentare che saranno sicuramente avanzate nella Legislatura attualmente in corso. Proprio rispetto all'ultimo campo, ossia quello dei Regolamenti parlamentari, particolarmente attenzionati nel corso di questo approfondimento che si è tentato di operare, in considerazione della loro natura di regole giuridiche ad alta valenza politica, è necessario prestare la dovuta attenzione.

È ovvio, dato il nesso inscindibile fra regime politico e Parlamento, che la configurazione di una certa tipologia di politica e di dialettica inter e infra parlamentare (riflesso dell'antagonismo partitico), ispirata alla lotta, alla rissosità e allo scontro, incida negativamente in ordine al metodo e al merito di ruolo, composizione e funzioni spettanti all'Istituzione. Nell'alveo di queste dinamiche, è ancora possibile custodire *il modello tradizionale di autogaranzia delle regole parlamentari del gioco?*<sup>570</sup> L'attitudine alla conflittualità che caratterizza i partiti politici, li porta ad una tendenziale e verosimile strumentalizzazione delle revisioni alla disciplina costituzionale, elettorale e regolamentare, nel solo e unico obiettivo – più o meno acclarato – di lasciare l'*imprimatur* e per un rafforzamento tanto a livello di consenso elettorale quanto di potere. In particolare per evitare ai vincitori di governare, a prescindere dal merito delle scelte, e al tempo stesso per impedire, o comunque limitare, il ricambio politico. Il merito dovrebbe invece essere l'esatto opposto, introdurre meccanismi che oltre a garantire la stabilità e la governabilità, dovrebbero al tempo stesso favorire il ricambio e l'alternanza.

A partire dal 1971 fino alla XVII Legislatura proprio i Regolamenti parlamentari sono stati interessati da revisioni che ne hanno modificato a più riprese taluni aspetti, proprio da chi era titolare di una capacità maggioritaria. Cosa potrebbe accadere nella XVIII, soprattutto

---

<sup>570</sup> Ciaurro L., Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2018, cit. p. 34.

considerando che proprio il Regolamento della Camera dei deputati necessita di una doverosa opera di aggiornamento? Ad opinione di chi scrive è necessario tenere sotto attenta osservazione i prossimi appuntamenti della Legislatura attualmente in corso, per cercare di capire quale sia la direzione da intraprendere per valorizzare il ruolo del Parlamento e ridargli quel ruolo di centralità sistemica che merita, auspicando fortemente che sia intrapresa nuovamente la opportuna strada verso la democrazia decidente.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della L. n. 270 del 2005, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2014
- AA.VV., Dieci domande sulla riforma costituzionale, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2016
- AAVV., *Forum sul D.D.L. costituzionale "Renzi-Boschi"*, Torino, Giappichelli, 2015
- AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati. Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1998
- AA.VV., *Il sistema elettorale per le Camere dopo la sentenza della Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1, 2017
- AA.VV. *La riforma dei regolamenti e decretazioni d'urgenza: i rapporti fra Parlamento e Governo nel nuovo equilibrio costituzionale*, Soveria Mannelli, 2009
- AA.VV., *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale: atti del convegno del 23 novembre 2015*, Roma, Carocci, 2016
- AA.VV., *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra i vari poteri dello Stato*, *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2017
- AA. VV., *Perché Sì: le ragioni della riforma costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2016
- AA.VV., *Tra parte e tutto. Il partito e le sue radici*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2014
- Ainis M., *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2007
- Ainis M., *La legge oscura: come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 1997
- Albanesi E., *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Milano, Giuffrè, 2010
- Allegretti U., Balboni E., *Una revisione costituzionale con alcune buone intenzioni e molte contraddizioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2016
- Allegretti U., *Un giudizio positivo e notevoli riserve. Appunti critici sulla riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)
- Amato G., Bruno F., *La forma di governo italiana dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 1981
- Amato G., Clementi F., *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 2012
- Armaroli P., *Il nuovo Regolamento della Giunta delle elezioni nel quadro istituzionale*, in AA.VV., *Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri : atti del convegno organizzato dalla Giunta delle elezioni della Camera dei Deputati*, Roma, 4 dicembre 1998, Roma, Camera dei deputati. Segreteria generale. Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1999
- Aron, Raymond, *Teoria dei regimi politici*, Milano, Edizioni di comunità, 1973
- Astraldi R., *Le norme regolamentari del Parlamento italiano: storia, esposizione sistematica e confronti con regolamenti stranieri*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1932
- Azzariti G., (a cura di), *Quale riforma della Costituzione?*, Giappichelli, Torino, 1999
- Baldassarre, A., Sacco, F., *Parlamento*, in Mangiameli, S., (a cura di), *Diritto Costituzionale*, Milano, Il sole 24 ore, 2008

- Baldassarre A., Il Presidente della Repubblica nella evoluzione della forma di governo, in Rivista AIC, n. 1, 2011
- Barbera A., Giupponi T.F. (a cura di), La prassi degli organi costituzionali, Bologna, Bononia University press, 2008
- Barbera, A., I Parlamenti, Roma-Bari, Laterza, 1999
- Barbera A., Intorno alla prassi, in Barbera A., Giupponi T.F., La prassi degli organi costituzionali. Annali di Diritto costituzionale, Bologna, Bonomia University press, Anno I, N.1, 2008
- Barbera A., La democrazia “dei” e “nei” partiti, tra rappresentanza e governabilità, in Forum di quaderni costituzionali, 2008;
- Barbera A., La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere, in Quaderni costituzionali, n.2, 2006,
- Barbera, A., Oltre il bicameralismo, in Democrazia e Diritto, 21, n. 3, 1981
- Barbera A., Ordinamento costituzionale e carte costituzionali, in Quaderni costituzionali, n. 2, 2010
- Barbera A., Transizione alla democrazia maggioritaria? Riflessioni in due puntate in Quaderni costituzionali, 1994
- Barbera A., Una riforma per la Repubblica, Roma, Editori riuniti, 1991
- Barbera A., Una retrospettiva sulla Commissione Bozzi e il nuovo percorso delle riforme tra plebiscito e referendum, in Scritti in onore di Aldo Bozzi, Padova, Cedam, 1992,
- Barbon A., Alcune prassi di economia procedimentale nell’esame degli emendamenti in commissione: votazione “in linea di principio” in sede legislativa e poteri discrezionali del Presidente nella sede referente, in AA.VV., Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati, Roma , Camera dei Deputati, 1987
- Barile P., Cheli E., Grassi S., Istituzioni di diritto pubblico, Padova, Cedam, 2005
- Barile P., Il crollo di un antico feticcio (gli “interna corporis”) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza, in Giurisprudenza costituzionale, n.4, 1959
- Barile P., Istituzioni di diritto pubblico, Padova, 1987
- Barisione M., L’immagine del leader: quanto conta per gli elettori?, Bologna, Il Mulino, 2006
- Baroncelli S., Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei Deputati, in De Siervo U. (a cura di), Osservatorio sulle fonti 1997, Torino, Giappichelli, 1998,
- Bartole S., Costituzione materiale e ragionamento giuridico, in Bin R. et al (a cura di) Scritti scelti di Sergio Bartole, Napoli, Jovene, 2013
- Bartole S., Costituzione materiale e ragionamento giuridico, in Diritto e Società, n.4, 1982
- Bartolucci L., La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d’interpretazione del diritto parlamentare, in forum di quaderni costituzionali, novembre 2015
- Bassanini F., Manzella A. (a cura di), Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo, Firenze, Passigli editore, 2017
- Bassanini F., Manzella A. (a cura di), Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte, Bologna, Il Mulino, 2006



- Bassanini F. (a cura di), *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, Firenze, Passigli, 2004
- Basso L., *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in ISLE, *Indagine sul partito politico*, Milano, 1968
- Bergonzini C., *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari. Un problema di metodo?* In Lupo N. (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2012
- Bergonzini C., *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?* in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, fasc. n.2, 2012
- Bergonzini C., *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n.4, 2008
- Bergonzini C., *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, *Federalismi.it*, 3 maggio 2017
- Bettinelli E., *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1985
- Bettinelli E., *Partiti e rappresentanza*, in AA.VV. *Scritti in onore di Serio Galeotti*, tomo I, Milano, Giuffré, 1998
- Bettinelli E., *Partiti politici senza sistema dei partiti*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Atti del convegno organizzato dall'Accademia Nazionale dei Lincei, Milano, Giuffré, 1994
- Bientinesi F., *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Diritto pubblico*, n.2, 1998
- Bifulco R., *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, in Marini F.S., Scaccia G., *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, Edizioni Scientifiche italiane, 2016
- Bifulco R., *La lunga attesa dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in Bassanini F., Manzella A. (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, Passigli editore, 2017
- Bifulco R., *Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2003
- Bilancia P. (a cura di) *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea* Milano, Cedam-Wolters Kluwer Italia, 2016
- Bin R., Pitruzzella G., *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2017
- Bin R., *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2007
- Bin R., *Che fare? Riflessioni all'indomani del referendum costituzionale*, in *Lo Stato*, n. 7, 2016
- Bin R., *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in "forum di Quaderno Costituzionali, Paper", pubblicato il 22 aprile 2014, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)
- Bin R., *La disciplina dei gruppi parlamentari*, AA.VV., *Il Parlamento: atti del XV convegno annuale*, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000 Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 2001
- Bindi E., Perini M., *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, Giappichelli, 2016
- Biscaretti di Ruffia P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, 1989
- Biscaretti di Ruffia P., *Le tre forme di stato dell'età contemporanea*, Il Politico, 1953

- Boccaccini G., *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1980
- Bon Valsassina M., *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam 1955
- Bonfiglio S., *Costituzione e forma di governo nel quadro del processo di integrazione europea*, Roma, Philos, 1999
- Bonfiglio S., *Forme di governo e partiti politici: riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano, Giuffrè, 1993
- Bonfiglio S., *Il contributo di Mortati nella fase costituente attraverso la prospettiva teorica e storica della Costituzione in senso materiale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2017
- Bonfiglio S., *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in *Commenti a Mortati, Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2, 2015
- Bonfiglio S., *Sulla rigidità delle Costituzioni. Il dibattito italiano e la prospettiva comparata*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2015
- Bordignon, F., *Il partito del capo*, Maggioli editore, 2014
- Borrello R., *Le aporie costituzionali e quelle pratiche di un meccanismo elettorale*, in *Nomos- Le attualità nel diritto*, n.3, 2016
- Borrello R., *La disciplina del finanziamento della vita politica in Italia*, *Giornale di diritto amministrativo*, XIV, n.2, 2008
- Borrello R., *Finanziamento della politica e diritto pubblico: profili di teoria generale e caso francese*, Milano, Giuffrè, 1997
- Borrello R., *Par Condicio e radiotelevisione. Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Torino, Giappichelli, 2007
- Borrello R., *Sistemi elettorali e revisione costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1, 2016
- Brancasi A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2012
- Brancasi A., *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in Lippolis V., Fabbrini S., Salerno G.M., (a cura di), *Governare le democrazie: esecutivi, leader e sfide*, Il Filangieri. Quaderno, Napoli, Jovene, 2012
- Brunelli G., *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione Costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016
- Brunialti A., *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, Unione tipografico-editrice, 1896-1900
- Busia G., *Il sindacato politico attribuito al Parlamento invece tutte le competenze del Guardasigilli (Commento alla sent. 7/96 con cui la Corte costituzionale ha risolto il conflitto fra poteri sollevato dall'ex ministro Mancuso in seguito al voto di sfiducia individuale nei suoi confronti)*, in *Guida al Diritto*, 5, 1996
- Cabras D., *La riforma dei regolamenti parlamentari: un obiettivo da non sottovalutare*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2013
- Calise M., *Dopo la partitocrazia: L'Italia tra modelli e realtà*, Torino, Einaudi, 1994
- Calise M., *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000
- Calise M., *La terza repubblica. Partiti contro presidenti*, Roma-Bari, Laterza, 2006

- Capano G., Piattoni S., Raniolo F., Verzichelli L., Manuale di scienza politica, Bologna, Il Mulino, 2017
- Capelli A., Alcune riflessioni sull'imparzialità del Presidente di assemblea parlamentare, in Forum di quaderni costituzionali, 28 giugno 2011
- Capotosti P.A., Modello parlamentare e programmazione lavori, in Quaderni costituzionali, 1982
- Caprara M., Il caso Lockheed in Parlamento, in Violante L. (a cura di), Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001
- Caravita B., Il bicameralismo asimmetrico nella riforma costituzionale Federalismi.it, n. 15, 2016
- Caravita B., Il giudizio della Corte per temperare ma non interrompere il trend maggioritario, in Federalismi.it, n.2, 2017
- Caravita B., Referendum 2016 sulla riforma costituzionale: le ragioni del sì , Milano; Giuffrè, 2016
- Carboni A., Magalotti M., Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato, in Federalismi.it, 3 gennaio 2018
- Caretti P., La Costituzione repubblicana: da «casa comune» a scelta di parte?, Torino, Giappichelli, 2006.
- Caretti P., Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari, in Violante L. (a cura di), Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001
- Caretti P., Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto, in Lupo N. (a cura di), Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo: atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009, Padova, Cedam, 2010
- Caretti P., Il recupero del regolamento prefascista in Assemblea Costituente, in Gianfrancesco E., Lupo N., (a cura di), I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana. Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale “Antoine Barnave”, n. 15, Edizioni Università di Macerata 2008
- Caretti P., Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona, in Osservatorio sulle fonti, n. 3, 2010
- Caretti, P., De Siervo, U., Diritto costituzionale e pubblico, Giappichelli editore, Torino, 2014
- Cariola A., La regola della maggioranza, in Nomos-Le attualità nel diritto, n.3, 2006
- Cariola A., Il Costituzionalismo delle scelte. L'insegnamento metodologico di Carlo Lavagna sulle possibilità e le prassi delle trasformazioni istituzionali, in Diritto e Società, fasc. 2, 1996
- Cariola A., Ordinamento generale versus diritto parlamentare: l'efficacia temporale della deliberazione camerale di insindacabilità per le opinioni espresse dal parlamentare, in Giurisprudenza italiana, n.11, 2002
- Carlassare L., Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 10, Giappichelli, Torino, 2000
- Carnevale P., La parte per il tutto: il referendum costituzionale non ammette la sineddoche, in Nomos. Le attualità nel diritto, n. 1, 2016

- Carnevale P., Sul titolo delle leggi di revisione costituzionale: prime riflessioni a margine del Disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione attualmente in itinere, in AA.VV., *Liber Amicorum* in onore di Augusto Cerri: costituzionalismo e democrazia, Napoli, Editoriale scientifica, 2016
- Carullo A., *La prassi amministrativa*, Padova, Cedam, 1979
- Casamassima V., L'evoluzione delle relazioni tra maggioranza e opposizioni parlamentari nella storia della Repubblica italiana, in Rossi E., *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, Edizioni Plus Pisa University press, 2007
- Casamassima V., *L'opposizione in Parlamento: le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, Giappichelli, 2013
- Castaldi F., Cozzoli V., I gruppi parlamentari alla Camera dei Deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare, in Lippolis V., *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene, 2008
- Catelani E., Il disegno di legge costituzionale Boschi/Renzi: il primo passo di una riforma complessa, *Osservatorio sulle fonti*, n.1, 2016
- Cavino M., *La riforma respinta (2014-1016): riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Bologna, Il Mulino, 2017
- Ceccanti S., Curreri S., L'opposizione politica in Italia, in *Federalismi*, n. 22, 2015, p. 1-41
- Ceccanti S., A Costituzione invariata (ma non pecciamo di iper-realismo?) la priorità è la disciplina dei gruppi, in Lippolis V., N. Lupo (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Il Filangeri Quaderno 2015-2016, Napoli, Jovene, 2017, p. 21-25
- Ceccanti S., Considerazioni sul rapporto tra maggioranza e opposizioni nella programmazione dei lavori parlamentari, in Rossi E. (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari : atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati*, Padova, Cedam, 2004
- Ceccanti S., *Decreti legge e decreti legislativi in Italia*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2014
- Ceccanti S., I partiti politici nelle Costituzioni e nella transizione italiana: eppur si muovono, ma verso quali alternative?, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2008
- Ceccanti S., I Presidenti di Assemblea e la "mistica" dell'imparzialità, in Lippolis V. (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, Il Filangeri, Quaderno 2012-2013, Napoli, Jovene, 2013
- Ceccanti S., 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*, n. 4, 2017
- Ceccanti S., *Il bicameralismo italiano in trasformazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali: rassegna*, n. 10, 2015
- Ceccanti S., *La bozza di riforma del Regolamento Camera non tocca i due aspetti chiave da riformare: disciplina dei Gruppi e corsia preferenziale per il Governo in Parlamento*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 28 gennaio 2014
- Ceccanti, S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997
- Ceccanti, S., *La transizione è quasi finita, Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale*, Torino, Giappichelli editore, 2016
- Ceccanti S., *Italicum e riforma costituzionale*, in *Il Mulino*, n. 3, 2015

- Ceccanti S., Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante", in Quaderni costituzionali, n.1, 1998
- Ceccanti S., Partiti e gruppi nella XVII legislatura tra liquefazione e ristrutturazione, in Forum Quaderni Costituzionali, 12 dicembre 2014
- Ceccanti S., Riflessioni sulle elezioni 2013, in Le Regioni, n. 1, 2013, p. 11-14
- Ceccanti S., Riforma istituzionale: l'intreccio ineludibile tra tecnica politica e criteri di giudizio, in Federalismi.it, 2015
- Ceccanti S., Tre brevi riflessioni: motivazioni per il no al ballottaggio, auto-applicatività garantita, modifiche opportune per un'armonizzazione ragionevole, in Nomos. Le attualità nel diritto, n.1, 2017
- Ceccherini E., I poteri dei Presidenti di assemblea di interpretazione e supplenza dei regolamenti parlamentari, in Rolla G., Ceccherini E., Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna, Torino, Giappichelli, 1997
- Cerese M., Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri, in Diritto pubblico, n.2, 2004
- Cerreto R., L'adozione e la modifica dei regolamenti parlamentari, in Dickmann R. e Staiano S. (a cura di), Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia, Milano, Giuffrè editore 2008
- Cerreto R., La sindacabilità del diritto parlamentare non scritto, in Lupo N. (a cura di), Il precedente parlamentare tra diritto e politica, Bologna, Il Mulino, p. 227. Sull'aspirazione costruttivista dei Regolamenti,
- Cerri A., Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, in Enc. giur. Treccani, agg. V, Roma 1996
- Cervati A.A., Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale, in Giurisprudenza costituzionale, n.1, 1985
- Cheli E., La centralità parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello, in Quaderni costituzionali, 1981
- Cheli E., Luci e ombre di una riforma costituzionale, in Il Mulino, n.1, 2016
- Chessa O., La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo, in Diritto pubblico, n. 1, 2004
- Chiarelli G., Il concetto di regime nel diritto pubblico, in Archivio giuridico, 4, XXIV, 1932
- Chieppa R., Le ragioni favorevoli e contrarie alla riforma costituzionale 2016, Canterano, Aracne, 2016
- Chimenti C., Addio prima Repubblica: lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di undici legislature, Torino, Giappichelli, 1995
- Chimenti C., Breve rassegna sull'ingorgo costituzionale del 2006, in Nomos-Le attualità nel diritto, n.3, 2006, pp. 67-76
- Chimenti C., Gli organi costituzionali nella forma di governo italiana, Torino, Giappichelli, 1989
- Chimenti C., Principi e regole delle assemblee politiche, Giappichelli editore, Torino, 2004
- Chimenti C., Regolamenti parlamentari e forma di governo, in Manzella A., I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971, Bologna, Il Mulino, 2012

Chimenti C., I Regolamenti del 1971, in Gianfrancesco E., Lupo N., (a cura di), I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana. Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale “Antoine Barnave”, n. 15, Edizioni Università di Macerata 2008

Chimienti P., Istituzioni politiche e diritto costituzionale, Roma, Loescher, 1900

Chiola C., Appunti di un garantista sull'autonomia delle Camere, in AA.VV., Il Parlamento: atti del XV convegno annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Padova, Cedam, 2001

Chiola C., Le garanzie nel nuovo procedimento di verifica dei poteri, in AA.VV., Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri: atti del convegno organizzato dalla Giunta delle elezioni della Camera dei Deputati, Roma, 4 dicembre 1998, Roma, Camera dei deputati. Segreteria generale. Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1999

Ciaurro G.F., Pacelli M., Tanda A.P., Le Camere del Parlamento: strutture, funzioni, apparati, regolamenti, Roma, Editore Colombo, 1988

Ciaurro G.F., Gli istituti di democrazia. Saggi di diritto costituzionale e di filosofia politica, Milano, Giuffrè, 1973

Ciaurro G.F., Gli organi della Camera, in Furlani S., Longi, V. (a cura di), Il Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti e procedure, Roma, Carlo Colombo, 1968

Ciaurro G.F., La crisi della legge, in Rassegna parlamentare, n. 3, 1989

Ciaurro G.F., La resocontazione dei lavori parlamentari, in Nuovi studi politici, 1984

Ciaurro G.F., Le istituzioni parlamentari, Milano Giuffrè, 1982

Ciaurro L., Art. 67, Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., Commentario alla Costituzione, Torino, Utet giuridica, 2006

Ciaurro L., Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face, in Osservatorio sulle fonti, n. 2, 2018

Ciaurro L., I gruppi nella programmazione dei lavori e nel procedimento legislativo, in Rossi E. (a cura di), Studi pisani sul Parlamento, Pisa, Edizioni Plus Pisa University Press, 2007

Ciaurro L., Il ruolo del Presidente di Assemblea nella programmazione lavori, tra realizzazione del programma di governo e diritti delle minoranze, in Rossi E., Studi pisani sul Parlamento, vol. III, Pisa, Pisa University press, 2009

Ciaurro L., L'emendamento premissivo omnibus: fra (in)ammissibilità formale e (in)opportunità procedurale, in Giurisprudenza costituzionale, n1, 2015

Ciaurro L., Le procedure fiduciarie sotto esame nell'era incerta del post-referendum in Lippolis V., Lupo N., Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangieri, Quaderno 2015-2016, Napoli, Jovene, 2017

Ciaurro L., Le riforme del regolamento del Senato nella XIII legislatura, in Lippolis V. (a cura di), Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Napoli, Jovene, 2008

Ciaurro L., Parlamentare (status di), in Cassese S. (a cura di), Dizionario di diritto pubblico, Milano, Giuffrè, 2006, Vol. 5

Ciaurro L., Precedenti, diritto parlamentare “informale” e nuova codificazione, in Lupo N. (a cura di), Il precedente parlamentare tra diritto e politica, Bologna, Il Mulino, 2013

- Ciaurro L., Precedenti, diritto parlamentare e nuova codificazione, Amministrazione in cammino, 2012
- Ciaurro L., Presidenti delle assemblee parlamentari, in Enciclopedia Giuridica Treccani vol. XXIV, Roma, 1991
- Ciaurro L., Verso una codificazione delle regole parlamentare, in Gianfrancesco E., Lupo N., (A cura di), La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura, Roma, Luiss University press, 2009
- Cicconetti S.M., L'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, in Giur. Cost., 1985
- Cicconetti S.M., La sentenza n.360 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti-legge: tanto tuonò che piovve, in Giurisprudenza costituzionale, 1996
- Cicconetti, S. M., La insindacabilità dei regolamenti parlamentari, in Giurisprudenza costituzionale, n.6, 1993
- Ciuffetti C., L'attività svolta e gli indirizzi espressi dal Comitato per la legislazione a oltre due anni dall'introduzione nel Regolamento della Camera dei Deputati, in AA.VV., Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati, Roma, Camera dei deputati. Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico, 2001
- Clarich M., Manuale di diritto amministrativo, Bologna, Il Mulino, 2013 e Casetti E., Manuale di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè, 2017
- Clementi F., Gianfrancesco E., L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare, in Manzella A., Bassanini F., Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte, Bologna, Il Mulino, 2007
- Clementi F., La libertà di associazione in prospettiva comparata. L'esperienza costituzionale europea, Padova, Cedam-Wolters Kluwer, 2018
- Clementi F., Sui limiti del principio maggioritario: la modifica dell'art. 5 del regolamento del Senato, in Quaderni costituzionali, n. 2, 2002
- Cocozza V., Il quesito nel referendum costituzionale: leggi di riforma organica o a contenuto plurimo?, Diritto Pubblico Europeo Rassegna online, n.1, 2017
- Cosentino F., La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi (sent. N. 9/1959), in Rassegna parlamentare, n.4, 1959
- Cosentino F., La Costituzione, Il Parlamento e la consuetudine parlamentare, La politica parlamentare, nn.3-4/1951
- Cosentino F., Note sui principi della procedura parlamentare, in AA.VV., Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, Vol. 2 Studi sulla Costituzione, Milano, Giuffrè, 1958
- Covatta L., La riforma del Senato nella lunga transizione italiana, in Casamassima V., Frangioni A., (a cura di), Parlamento e storia d'Italia, Pisa, Edizioni della Normale, 2012
- Cozzoli V., Castaldi F., I gruppi parlamentari alla Camera dei Deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare, in Il Filangieri, Quaderno 2007, Napoli, Jovene, 2008,
- Cozzoli V., I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale, Milano, 2002
- Crainz G., Fusaro C., Aggiornare la Costituzione: storia e ragioni di una riforma, Roma, Donzelli, 2016

Crisafulli V., Fonti del diritto (diritto cost.), in Enc. Del dir., XVII, Milano, 1968

Crisafulli V., I partiti nella Costituzione, in AA.VV., Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente, II, Firenze, 1969

Crisafulli V., La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari), in id., Stato, popolo, governo: Illusioni e delusioni costituzionali, Milano, Giuffrè, 1985

Crisafulli V., Le fonti normative, in id. Lezioni di diritto costituzionale, vol. 2, V ed. Padova, Cedam, 1984

Crouch C., Post-democrazia, Roma-Bari, Laterza, 2003

Cuocolo F., Bicamerale atto primo: il progetto di revisione costituzionale, Milano, Giuffrè, 1997

Curreri Democrazia e rappresentanza politica, Firenze, Firenze University press, 2004

Curreri S., Art. 49, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G.E. (a cura di), La Costituzione italiana, Bologna, Il Mulino, 2018.

Curreri S., Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo, in Lippolis V., Lupo N., Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangieri, Quaderno 2015-2016, Napoli, Jovene, 2017

Curreri S., I Gruppi parlamentari autorizzati nella XIV legislatura in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 12 giugno 2006

Curreri S., I Gruppi parlamentari nella XIII legislatura, in Rassegna parlamentare, n. 2, 1999

Curreri S., I Gruppi parlamentari nella XV legislatura, in Quaderni costituzionali n. 3, 2006

Curreri S., Il voto segreto nei rapporti tra maggioranza e opposizione, in Labriola S. (a cura di), Il Parlamento repubblicano (1948-1998), Milano, Giuffrè, 1999

Curreri S., Il voto segreto: questioni applicative e prospettive di riforma, in Rassegna parlamentare, n. 1, 2000

Curreri S., Il voto segreto: uso, abuso, eccezione, in Violante L. (a cura di), Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001

Curreri S., Italicum: quella necessità di trovare un sistema che garantisca alle due Camere maggioranze omogenee, in Guida al diritto, n. 10, 2017

Curreri S., L'inopinato revival del «libero mandato parlamentare», in Quaderni costituzionali, n.3, 2014

Curreri S., La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari, Cedam, Padova, 1995

Curreri S., Le riforme regolamentari possibili, in Forum di Quaderni costituzionali, 13 ottobre 2008

Curreri S., Le questioni regolamentari dell'iter della revisione costituzionale in Senato, in Lupo N., Piccirilli G., Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress", Bologna, Il Mulino, 2016

Curreri S., Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato, in Rassegna parlamentare, n. 3, 2017

Curreri S., Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale, in Chieffi L. (a cura di), Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere: atti del Convegno di Caserta 6-7 maggio 2005, Torino, Giappichelli, 2006



- Curreri S., Rappresentanza politica e mobilità parlamentare, Zanon N., Biondi F. (a cura di), Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno, Milano, Giuffrè, 2001
- Curreri S., Riforma costituzionale e forma di governo, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2016
- Curreri S., Riforme dei regolamenti parlamentari e forma di governo, in *Osservatorio sulle fonti*, n.1, 2009
- Curreri S., Sui vizi procedimentali del c.d. lodo Alfano, in Bin R., *Il lodo ritrovato: una quaestio e un referendum sulla legge n. 124 del 2008: Atti del Seminario*, Ferrara, 27 marzo 2009, Torino, Giappichelli, 2009, rispettivamente
- Curreri S., Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del «giusto procedimento legislativo»: tanto tuonò che piovve?, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2016
- D'Alimonte R., *Il nuovo sistema elettorale: dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, D'Alimonte R., Chiaramonte A. (a cura di), *Proporzionale ma non solo : le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007
- D'Andrea A., *Autonomia costituzionale delle camere e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 2004
- D'Atena A., *La revisione della Costituzione tra maggioritario e sindrome della grande riforma*, in *Diritto e società*, n. 1, 2011
- D'Atena A., *Lezioni di diritto costituzionale*, 3. ed., Torino, Giappichelli, 2012
- D'atena, A., *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 2, 2015
- D'Orta C., Di Porto V., *L'attività di drafting nel procedimento legislativo, strutture regole strumenti*, in *Rassegna parlamentare*, nn. 1-2, 1995
- Dahl R.A., v. *Poliarchia*, in *Enc. Sc. Soc.*, vol. VI, Roma, Ist. Enc. Ital. Treccani
- De Antoniis A., *Il sindacato ispettivo alla luce delle più recenti vicende parlamentari*, *Gazzetta giuridica Giuffrè Italia Oggi*, n. 19, 1996
- De Caro C., *Appunti su alcune forme di coordinamento parlamentare a proposito del ripensare lo Stato*, in Labriola S. (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Atti del Convegno di Napoli del 22-23 marzo 2002, Milano, Giuffrè, Roma, ISLE, 2003
- De Caro C., *Ostruzionismo, addio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1991
- De Caro M., *I gruppi parlamentari nella XII Legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n.2, 1996
- De Cesare C., (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Roma, Aracne, 2011
- De Cesare C., *Le riforme dei regolamenti della Camera nel ventennio 1971-1990 e l'evoluzione del regime parlamentare italiano*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 2, 1991
- De Cesare G., *La questione di fiducia*, in Labriola S. (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999
- De Fiores C., *Sulla rappresentazione della nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in *Diritto e società*, n.1, 2017
- De Girolamo A., *L'attività di resocontazione delle sedute dell'Ufficio di Presidenza, della Conferenza dei presidenti di gruppo, della Giunta per il Regolamento e della Conferenza dei*

presidenti di commissione della Camera dei deputati, in AA.VV., Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati, Roma, Camera dei deputati, 2010

De Liso V., Le recenti modifiche del regolamento della Camera, in Democrazia e Diritto, n.1, 1982

De Siervo U., Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento, in Rivista AIC, n. 2, 2016

De Siervo U., Guerrieri S., Varsori A., La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni. Atti del Convegno, Roma, Carocci, 2004

De Siervo, U., Risposte a "Venti domande sulle riforme costituzionali", in Regioni, fasc. n. 1, 2015

De Vergottini G., Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione, in Associazione italiana costituzionalisti, 19 dicembre 2008

De Vergottini G., Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione, in rivistaaic.it, 2008

De Vergottini, G., Diritto costituzionale comparato, Padova, Cedam, 2013

Decaro, C., Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati, Roma, Luiss University Press, 2008

Delledonne G., Legge elettorale e principi costituzionali in materia di partiti politici: un'interazione problematica, in Quaderni costituzionali, n.4, 2017

Di Andrea C., Sulle ultime modificazioni del Regolamento della Camera dei deputati, in Rassegna parlamentare, n. 1, 1999

Di Ciolo V., Centralità del Parlamento, regolamenti e governabilità, in Cuccodoro E. (a cura di), Verso la riforma delle istituzioni : strumenti, Firenze, Nocchioli, 1983

Di Ciolo V., Ciaurro L., Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari, appendice di aggiornamento al 31 marzo 1998 del volume Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, Milano, 1998,

Di Ciolo V., Ciaurro, G.F., Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, Milano, Giuffrè, 2013

Di Ciolo, V., Parlamento (organizzazione), voce in AA.VV. Enciclopedia del diritto, Milano, Giuffrè, Vol. XXXI, 1981

Di Giovine A., Modelli di speakership parlamentare e stile esternatorio dei presidenti delle Camere, in AA.VV., Il Parlamento: atti del XV convegno annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000 Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 2001

Di Palma G., Surviving without dict governing : the Italian parties in parliament, Berkeley (Ca), University of California press, 1977

Di Piazza M., La rilevanza delle fonti non scritte nel diritto parlamentare, in Nuove autonomie, 2002

Di Porto V., Rossi E., Ostruzionismo, in Digesto delle Discipline pubblicistiche, 1995, X

Di Porto V., La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione, in Lippolis V. Lupo N., (a cura di), Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016, Napoli, Jovene, 2017

- Dickmann R., Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n.243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici, in *Federalismi.it*, 13 marzo 2013
- Dickmann R., Costituzione e contesto costituzionale, in *Diritto e società*, 2010
- Dickmann R., Il drafting come metodo della legislazione parlamentare, in Traversa S., Casu A. (a cura di), *Il Parlamento nella transizione. Quaderni della rassegna parlamentare* Milano, Giuffrè, 1998
- Dickmann, R., *Il Parlamento italiano*, Napoli, Jovene, 2011
- Dickmann R., L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo, in *Rassegna parlamentare* n. 1, 2000
- Dickmann R., La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali, in *Federalismi.it*, n. 24, 2017
- Dickmann R., La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza, in *Federalismi*, n.1, 2014
- Dickmann R., La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in un sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere, in *Federalismi.it*, n.4, 2017
- Dickmann R., Le questioni di competenza nel bicameralismo legislativo asimmetrico. Alcuni spunti critici, in *federalismi.it*, n.11, 2016
- Dickmann R., Lo studio del diritto parlamentare in prospettiva comparata, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 44, n. 171-172, 2011
- Dickmann R., Presidenti delle Camere, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2010
- Dickmann R., Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?, *Federalismi.it*, n. 10, 2014;
- Dogliani M., *Costituzione e antipolitica : il Parlamento alla prova delle riforme*, Roma, Ediesse, 2016
- Dogliani M., Costituzione in senso formale, materiale, strutturale e funzionale: a proposito di una riflessione di Gunther Teubner sulle tendenze autodistruttive dei sistemi sociali, in *Diritto pubblico*, Fascicolo 2, maggio-agosto 2009
- Dogliani M., Massa Pinto I., *Elementi di diritto costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2015
- Duverger M., *I partiti politici*, Milano, 1961
- Duverger M., *I sistemi politici*, Roma-Bari, Laterza, 1978
- Duverger M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Presses universitaires de France, 1958
- Duverger M., *La monarchie républicaine*, Paris, Laffont, 1974
- Duverger M., *Le partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1967
- Duverger M., *Les régimes politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1961
- Easton D., *A Systems Analysis of Political Life*, New York, Wiley, 1965
- Easton D., An approach to the analysis of political systems, Estratto da *World politics*, V. 9, N. 3, aprile 1957, p. 383-400, 1957

- Easton D., Sistema politico, in Enciclopedia delle scienze sociali, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, Vol. 8, 1998
- Easton, D., A framework for political analysis, New York 1965; reprint, Chicago 1979
- Easton, D., The political system besieged by the State, in "Political theory", 1981, IX
- Easton, D., The political system: an inquiry into the state of political science, New York, Knopf, 1953
- Elia L., A proposito di "ridimensionamento" del voto segreto, in Scritti in onore di Egidio Tosato, Milano, Giuffrè, n.3, 1984
- Elia L., Governo (forme di), in Enc. Dir., XIX, Milano, Giuffrè, 1970
- Elia L., L'attuazione della Costituzione in materia di rapporto tra i partiti e istituzioni (1965), ora in Costituzione, partiti, istituzioni, Bologna, Il Mulino, 2009
- Elia L., La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali, Milano, Giuffrè, 1958
- Elia L., La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra, Bologna, Il Mulino, 2005.
- Elia, L., Consuetudini costituzionali e Regolamenti parlamentari, in Gianfrancesco E., Lupo N., (a cura di), I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana. Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale "Antoine Barnave", n. 15, Edizioni Università di Macerata 2008
- Esposito C., Atti parlamentari, in Enciclopedia del diritto, IV, Giuffrè, Milano, 1959
- Esposito C., Capo dello Stato, in Enc. del diritto, VI, Milano, 1960
- Esposito C., Diritto costituzionale vivente: Capo dello Stato e altri saggi (a cura di Nocilla D.) Milano, Giuffrè 1992
- Esposito C., I partiti nella Costituzione italiana, in ID., La Costituzione italiana. Saggi, Padova, 1954
- Esposito M., Annotazioni sui lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, in Rivista di diritto costituzionale, n.3, 1998
- Fabbrini S., Lippolis V. Salerno G.M. (a cura di), Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide. Il Filangieri, Quaderno 2010, Napoli, Jovene, 2011
- Fabbrini S., Vassallo S., Il governo. Gli esecutivi delle democrazie contemporanee, Roma-Bari, Laterza, 1999
- Fabbrini, S., Il governo del leader con partito, Bari, Laterza, 2013
- Fabrizi F., Precedente giudiziale, giudicato sostanziale "esterno", precedente parlamentare: profili di un possibile confronto in AA.VV., Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati, Roma, Camera dei deputati. Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1998
- Falzone V., La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano, in AA.VV., Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, Studi sulla Costituzione, vol. 2, Milano, Giuffrè, 1958
- Fasone C., Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo, Padova, Cedam, 2012
- Ferracciu A. Il diritto costituzionale e le sue zone grigie, in AA.VV., Annali della Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Perugia, Perugia, Ser. 3, vol. 3, 1905
- Ferrajoli C.F., La pubblicità dei lavori in commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare, in Costituzionalismo.it, n.2/2017

- Ferrara G. Regolamenti parlamentari e indirizzo politico, in Scritti degli allievi offerti ad A. Tesauro nel 40° anno dall'insegnamento, Milano, 1968
- Ferrara G., Il Presidente di assemblea parlamentare, Milano, Giuffrè, 1965
- Ferrari Zumbini R., Lo Statuto albertino tra spontaneità e mobilità: per un costituzionalismo a geometria variabile, in Le carte e la storia Rivista di storia delle istituzioni, n.1, 2011
- Ferrari Zumbini R., Tra identità e ideologia. Il Rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848, Torino, Giappichelli, 2008
- Finer S.E., The history of government from the earliest times: Empires, Monarchies and modern state, Oxford, Oxford University press, vol.3, 1997
- Fisichella D., Lineamenti di scienza politica: concetti, problemi, teorie, Roma, Carocci, 1998
- Floridia G. G., Sicardi S., Le relazioni Governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991), in Quaderni costituzionali, n.2/1991
- Floridia, G., Sorrentino, F., Regolamenti parlamentari, in Enc. Giur, XXVI, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1991
- Floridia G., Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti, Milano, Giuffrè, 1986
- Floridia G., Regolamenti parlamentari, in Digesto delle discipline pubblicistiche, Torino, Utet, vol. 13, 1997
- Frontoni E., Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo, Napoli, Edizione scientifica, 2012
- Frosini T.E., Anatomia e anomalia di un governo tecnico, in Rassegna parlamentare, n. 3, 2012
- Frosini T.E., Bicameralismo differenziato e governabilità, in Federalismi.it, n.12, 2016
- Frosini T. E., È giunta l'ora di una legge sui partiti politici?, in Quaderni Costituzionali, n.1, 2003
- Frosini T.E., Il governo parlamentare del Premierato, in Lippolis V. (a cura di), Associazione per le ricerche e gli studi sulla rappresentanza politica nelle assemblee elettive, Quaderno 2006, Napoli, Jovene, 2007
- Frosini T.E., Il voto strumento di democrazia, in Traversa S. Ainis M. (a cura di), Scienza e tecnica della legislazione: lezioni, Napoli, Jovene, 2006
- Frosini T.E., Piove, Parlamento delegittimato, in confrontocostituzionali.eu, 5 dicembre 2013
- Frosini T.E., Principio maggioritario, in Cassese S. (a cura di), Dizionario di Diritto pubblico, Milano, Giuffrè, 2006
- Frosini T.E., Una legge elettorale che salvi il bipolarismo, in AA.VV. Rappresentare e governare. Percorsi costituzionali, n.1, 2011
- Furlan F. Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare, in Quaderni costituzionali, n. 2, 2011
- Fusaro C., Rubechi M., Art. 57, in Bifulco R., Celotto, A., Olivetti M. (a cura di), Commentario alla Costituzione, Torino, Utet giuridica, 2006
- Fusaro C., Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015), in Rivista Trimestrale di Diritto pubblico, n.2, 2015
- Fusaro C., Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari, in Labriola S. (a cura di), Il parlamento repubblicano (1948-1998) Quaderni della Rassegna Parlamentare Isle, Milano, Giuffrè, 1999

- Fusaro C., La formazione del governo Monti, in Quaderni costituzionali, n. 2, 2012
- Fusaro C., La rivoluzione costituzionale. Alle origini del regime post-partitocratico, Rubettino, Soveria Mannelli, 1993
- Galizia M., Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati, Milano, Giuffrè, 2007
- Galliani D., La sentenza n. 22 del 2012: il Capo dello Stato parla ai Presidenti delle Camere, in Quaderni costituzionali, n. 2, 2012
- Gallo F., Possibilità e limiti della revisione costituzionale, in Quaderni costituzionali, n. 3, 2013
- Gambale P., Perrotta D., I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia, in Rassegna parlamentare, n. 2, 2005
- Gambale P., La recente prassi in tema di verifica dei risultati elettorali, tra profili problematici emersi e ipotesi di soluzioni, in Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione, Roma, Luiss University Press, 2007,
- Gambale P., Le Giunte per il Regolamento nella formazione e nell'interpretazione del diritto parlamentare, in Lupo N. (a cura di), Il precedente parlamentare tra diritto e politica, Bologna, Il Mulino, 2012
- Gambale P., Spunti ricostruttivi sul ruolo delle Giunte per il regolamento nella formazione e interpretazione del diritto parlamentare italiano, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 2, 2012
- Gambino S., D'Ignazio G., La revisione costituzionale e i suoi limiti: fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere, Milano, Giuffrè, 2007
- Gambino S., Dal Parteienstaat al populismo: (prospettive e limiti della) democrazia maggioritaria fra riforme elettorali, presidenzializzazione degli esecutivi e svalutazione del Parlamento, in AA.VV., L'Italia fra crisi e trasformazione. Scritti in onore di Franco Modugno, Bari, 1994
- Gambino S., Parlamento e governo fra trasformazione del sistema politico-costituzionale e proposte di riforma, in Pol. Dir., 1981
- Gatti C., Senato della Repubblica: una "rivoluzione parlamentare"?, in Quaderni costituzionali, n. 1, 1989
- Gennusa, M.E., La posizione costituzionale dell'opposizione, Giuffrè, Milano, 2000
- Ghisalberti C., Storia costituzionale d'Italia: 1848-1994, VII ed., Roma-Bari, Laterza, 2010
- Gianfrancesco E., Lupo N., Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione, Roma, Luiss University press, 2007
- Gianfrancesco E., Clementi F., L' adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare, in Bassanini F., Manzella A. (a cura di), Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte, Bologna, Il Mulino, 2007
- Gianfrancesco E., Lupo N., (A cura di) Interna corporis degli organi costituzionali, Numero speciale su "Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari", in Osservatoriosullefonti.it
- Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura, Roma, Luiss University Press, 2009
- Gianfrancesco E., Lupo N., Presentazione in Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura, Roma, Luiss University Press, 2009

- Gianfrancesco, E., Lupo, N., Rivosecchi, G., I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione, Bologna, Il Mulino, 2014
- Gianfrancesco E., I precedenti: da interna corporis ad atti del diritto parlamentare, in Lupo N. (a cura di), Il precedente parlamentare tra diritto e politica, Bologna, Il Mulino, 2013
- Gianfrancesco E., Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali, in Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione, Roma, 2007
- Gianfrancesco E., Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali, in Rassegna parlamentare, n. 1, 2007
- Gianfrancesco E., La riforma del regolamento del Senato: alcune osservazioni generali, Federalismi.it, n. 1, 2018
- Gianfrancesco E., La riforma dei regolamenti parlamentari all'intersezione tra forma di Stato e forma di governo, in Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura, Roma, Luiss University Press, 2009
- Gianfrancesco E., Parlamento e Regioni: una storia ancora in attesa di un lieto fine, in Lippolis V., Lupo N., Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangieri, Quaderno, Napoli, Jovene, 2015
- Giannini M.S., Prefazione a Burdeau il Regime nelle costituzioni europee del dopo guerra, Milano, Edizioni di comunità, 1950
- Gianniti, L., Di Andrea, C., Art. 64, in Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti M., (a cura di), Commentario alla Costituzione, Torino, Utet giuridica, 2006
- Gianniti, L., Lupo, N., Corso di diritto parlamentare, Bologna, Il Mulino, 2008
- Gianniti, L., Lupo, N., Corso di diritto parlamentare, Bologna, Il Mulino, 2013
- Gianniti, L., Lupo, N., Corso di diritto parlamentare, Bologna, Il Mulino, 2018
- Gianniti L., L'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001, in Le istituzioni del federalismo, 2001
- Gigliotti A., Autodichia e sindacabilità dei regolamenti parlamentari nella più recente giurisprudenza costituzionale, in Rassegna parlamentare, n. 2, 2015
- Greblo E., *Democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2000
- Griglio E., I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento, Quaderni costituzionali, n. 4, 2005
- Griglio E., I regolamenti parlamentari come snodo attuativo del bicameralismo differenziato: la diversificazione dei rinvii e i nuovi rimedi interni, in Federalismi.it, Focus riforma costituzionale, 19 ottobre 2016
- Griglio E., Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio: una «fuga» dai regolamenti parlamentari?, Quaderni costituzionali, n. 1, 2014
- Griglio E., La revisione del regolamento della camera: un timido tentativo di ripensare gli strumenti di indirizzo e controllo, Osservatorio sulle fonti, n.1, 2014
- Guastini R., Teoria e dogmatica delle fonti, Milano, Giuffrè, 1998
- Gueli V., Il diritto costituzionale provvisorio e transitorio, Roma, Soc. Ed. Foro italiano, 1950
- Gueli V., Il regime politico, Roma, La Scienza, 1939
- Gueli V., Il regime politico, Roma, La Scienza, 1949

- Gueli V., La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi (sent. N. 9/1959), in *Rassegna parlamentare*, n.4, 1959
- Iacometti M., *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2001
- Ibrido R., La clausola del “nemine contradicente” in *Rassegna Parlamentare* n.2, 2011
- Ibrido R., *L’interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo di risoluzione dei casi regolamentari”*, Milano, Franco Angeli, 2014
- Ibrido R., *Precedenti parlamentari e metodi di risoluzione delle questioni regolamentari*, in Lupo N. (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, p.98
- Kelsen H., *Teoria generale del Diritto e dello Stato*, Milano, 1952
- Labriola S., Catelani A. (a cura di), *La Costituzione materiale: percorsi culturali e attualità di un’idea*, Quaderni della *Rassegna parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2001
- Labriola, S., La camera dei deputati e il suo regolamento, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, n.2, 1982
- Labriola S., La riserva di regolamento delle camere parlamentari e una pretesa potestà speciale di interpretazione della Costituzione, in *Giur. Cost.*, 1984
- Labriola S., Primi spunti interpretativi dell’ordinamento della commissione parlamentare per le questioni regionali dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001, in *Quaderni regionali*, 2001
- Labriola S., Principi di regime e protezione della costituzionalità da leggere Labriola Silvano Principi di regime e protezione della costituzionalità, *Nuovi studi politici* n. 3-4, 1996
- Labriola S., Regolamento parlamentare e forma di governo, in *Diritto e società*, n. 4/1982
- Lacchè L., La lotta per il regolamento: libertà politiche, forma di governo e ostruzionismo parlamentare. Dalle riforme Bonghi al regolamento Villa del 1900, in Gianfrancesco E., Lupo N., (a cura di), *I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana. Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale “Antoine Barnave”*, n. 15, Edizioni Università di Macerata 2008
- Lanchester F. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000
- Lanchester F. (a cura di) *Le Corti e il voto. Seminario sull’ordinanza di remissione della Corte di Cassazione e le prospettive dell’innovazione elettorale in Italia (12 giugno 2013)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2013
- Lanchester F. (a cura di), *Riforma costituzionale: Referendum per parti separate o referendum parziale?* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2016
- Lanchester F. (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant’anni*, Milano, Giuffrè, 2013
- Lanchester F., Costantino Mortati e la dottrina degli anni Trenta, in *Convegno su “Costantino Mortati costituzionalista calabrese”*, Napoli, 1989
- Lanchester F., Dal “grande partito” al “piccolo”, rispettabile e regolato, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.2, 2014;
- Lanchester F., *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, in Carlassare L. (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001
- Lanchester F., *Fonti parlamentari e “zone grigie” del diritto costituzionale, Le fonti archivistiche della Camera dei Deputati per la storia delle istituzioni: convegno organizzato*



dall'Archivio storico della Camera dei Deputati, Roma, 20 giugno 1995, Roma: Camera dei deputati, 1996

Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia: lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004

Lanchester F., *I diritti politici e la legislazione in materia di partecipazione politica in Italia a sessant'anni dall'Assemblea costituente*, in Labriola S. (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, vol. II *Diritti e Libertà*, Roma-Bari, Laterza, 2006

Lanchester F., *I partiti politici tra comunità politica e istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2004

Lanchester F., *Il corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e ruolo delle Corti. Riflessioni sul caso italiano*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2017

Lanchester F., *Il problema del partito politico regolare gli sregolati*, *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1988

Lanchester F., *Il sistema elettorale in senso stretto dal Porcellum all'Italicum in Democrazia e diritto*, 2015, n. 1, Lanchester F., *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle Assemblee parlamentari*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2016

Lanchester F., *Introduzione. La riforma del Regolamento della Camera dei deputati*, in Panunzio S.P. (a cura di), *I Costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1998

Lanchester F., *L'incidenza dei sistemi e dei modi di votazione nelle assemblee parlamentari*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.4, 1980

Lanchester F., *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, in *Quaderno del Seminario di Studi e ricerche parlamentari*, n. 4, 1993 anche in *Archivio di Legislazione comparata*, Roma, Bulzoni editore, 1996

Lanchester F., *L'ipercinetismo pericoloso e inconcludente*, in *Rassegna parlamentare*, n.3, 2017

Lanchester F., *L'Italicum e gli incroci pericolosi*, *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2015

Lanchester F., *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011

Lanchester F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006

Lanchester F., *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014,

Lanchester F., *Note sul concetto di rappresentanza in campo politico*, in Pisaneschi A., Violini L. (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione : scritti per Giovanni Grottanelli*

Lanchester F., *Riforme elettorali e forma di governo: riflessioni sulle innovazioni istituzionali e i pericoli delle "democrazie a basso rendimento"* in Luciani M., Volpi M. (a cura di), in *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995

Lanchester F., *Stato (forme di)*, *Enc. dir.*, Vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1970

Lanchester F., *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo*, in Rogari G., (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, *Atti del convegno di studi Firenze, 28-29 ottobre, 2004*, Firenze, University Press, 2006

- Lanchester F., Terremoto con Liquefazione e le Prospettive della Riforma Istituzionale in Italia, in Drăgulin S. (a cura di), *Constitution and Constitutional reform*, South-East European Journal of Political Science, vol. 1, n.2, April-June, 2013
- Lanchester F., Un contributo per il discernimento costituzionale, in Osservatorio AIC, n. 3, 2016
- Lanchester F., Votazioni, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, vol 32, 1994
- Lanchester F., Voto: diritto di (dir. pubbl.), in *Enc. dir.*, Milano, Giuffr , 1993
- Lasorella G., La programmazione dei lavori alla Camera e i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci e ombre, in Lippolis V. (a cura di), *Il parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene, 2008
- Lauvaux P., Le Divellec A., *Les grandes démocraties contemporaines*, Parigi, Puf, 2015
- Lucarelli A., Zammartino F. (a cura di), *La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?*, Torino, Giappichelli, 2016
- Lucarelli A., Le primarie: quale incidenza sulla selezione della classe dirigente e sulla effettiva partecipazione politica? in *Il Filangieri*, 2-3-4, aprile-dicembre, 2005
- Lucarelli A., Modelli liberali alla Costituente nel pensiero di Vittorio Emanuele Orlando: la conciliabilit  del Rechtsstaat e governo parlamentare, in *Diritto e cultura*, 1997
- Lucarelli A., *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, Cedam, 2000
- Lijphart A., *Democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1988
- Lijphart A., *Typologies of democratic systems*, in id. *Politics in Europe: comparisons and interpretations*, Englewood Cliffs (N. J.), Prentice Hall, 1969
- Linz J.J., *La caduta dei regimi democratici*, Bologna, Il Mulino, 1981
- Linz J.J., *Totalitarian and authoritarian regimes*, London, Lynne Rienner, 2000
- Lippolis V., Lupo N. (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Il Filangieri. Quaderno 2015-2016, Napoli, Jovene, 2017
- Lippolis V., Pitruzzella G., *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria mannelli, Rubettino editore, 2007
- Lippolis V. (a cura di) *Il parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2007, Napoli, Jovene, 2008
- Lippolis V., *Il procedimento di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge*, in *Quaderni costituzionali*, 1982
- Lippolis V., Intervento, in Caretti P. (a cura di), *Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parlamentari*, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 9, 1998
- Lippolis V., *La riforma costituzionale Renzi-Boschi: la soluzione (con qualche ombra) di due annosi e gravi problemi*, in *Lo Stato*, n. 6, 2016
- Lippolis V., *Le disavventure dell'“Italicum” e la Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2017
- Lippolis V., *Le metamorfosi dei presidenti delle Camere*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2012-2013, Napoli, Jovene, 2013
- Lippolis V., *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di Bettino Craxi su l'Avanti del 28 settembre 1979 al*

- discorso programmatico di Matteo Renzi del 24 febbraio 2014, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2014
- Lippolis V., *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età Repubblicana*, in Violante L. (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali*, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001
- Lippolis V., *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2009
- Lippolis V., Salerno G.M., *La Repubblica del Presidente: il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, Il Mulino, 2013
- Lippolis, V., *Il procedimento di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge*, in *Quaderni costituzionali*, 1982
- Lippolis, V., *La presidenza più lunga: i poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2016
- Lippolis V., *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Federalismi.it*, 20 dicembre 2006
- Lo Calzo A., *L'autodichia non lede le attribuzioni degli organi giurisdizionali e assicura la tutela dei ricorrenti?*, in *Il foro italiano*, n. 2, 2018
- Luciani M., Azzariti G. (a cura di) *Il Forum: Il Parlamento italiano in un sistema politico in trasformazione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2008
- Luciani M., 'Bis in idem': la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica, in *www.rivistaaic.it*, n.1, 2017
- Luciani M., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa in La sovranità popolare nel pensiero di Esposito*, Crisafulli, Paladin, atti del convegno di studio per celebrare la Casa editrice CEDAM nel 1° centenario della fondazione (1903-2003), Padova, Cedam, 2004
- Luciani M., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 2016
- Luciani M., *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016
- Luciani M., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto - Annali III*, Milano, Giuffrè, 2010
- Luciani M., *I diritti fondamentali come limiti alla revisione costituzionale*, in Angiolini V. (a cura di), *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1992
- Luciani M., *I referendum elettorali*, in *Astrid*, Firenze, Passigli, 2007
- Luciani M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in Zanon N., Biondi F., (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del convegno, Milano, Giuffrè, 1992
- Luciani M., *Il Parlamento: 1993-2003 : atti del seminario organizzato in collaborazione con il Centro di studi sul Parlamento della Facoltà di scienze politiche dell'Università Luiss : 20 ottobre 2003 Roma : Senato della Repubblica*, 2004
- Luciani M., *Il Parlamento negli anni Novanta*, in Violante L. (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali*, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001
- Luciani M., *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n.2, 2014
- Lupo N., Gianfrancesco E. (a cura di) *I Regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, *Giornale di storia costituzionale*, n. 15, I semestre 2008

Lupo N., Manzella A. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli, 2014

Lanchester F., *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello. Atti del convegno Roma - Camera dei Deputati 12-13 maggio 2015*, Milano, Giuffrè, 2016;

Lupo N., Piccirilli G. (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari sotto stress*, Bologna, Il Mulino 2016

Lupo N., Perniciaro G., *Riforma del Regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.1, 2012

Lupo N. (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2012

Lupo N., *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, in Rossi E. (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari: atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati*, Padova, Cedam, 2004

Lupo N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario* in Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007

Lupo N., *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in Lippolis V., Lupo N., *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Il Filangieri, Quaderno, Napoli, Jovene, 2015

Lupo N., *I governi tecnici Ciampi, Dini e monti*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2015

Lupo N., *I poteri i "giudice" e di "integratore" del diritto parlamentare*, in in Lippolis V. (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, Il Filangieri, Quaderno 2012-2013, Napoli, Jovene, 2013

Lupo N., *I regolamenti parlamentari nelle retrovie del Diritto costituzionale*, in Rossi E., *Premessa a studi pisani sul Parlamento*, Pisa, University press, 2007

Lupo N., *I tradimenti delle "promesse" sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico: atti del XXV convegno annuale*, Parma, 29-30 ottobre 2010, Napoli, Jovene, 2012

Lupo N., *Il diritto parlamentare tra regolamenti e precedenti: qualche spunto alla luce della disposizione finale della riforma "organica" del regolamento del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018

Lupo N., *L'elezione e la posizione dei Presidenti delle Camere*, in De Cesare C., (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Roma, Aracne, 2011

Lupo N., *La continuità del diritto parlamentare. La riadozione de regolamento prefascista nella Camera dei deputati*, in De Siervo U., Guerrieri S., Varsori A., *La prima legislatura repubblicana : continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni : atti del convegno*, Roma, 17-18 ottobre 2002, Vol. 2, Roma, Carocci, 2004

Lupo N., *La difficile tenuta del diritto parlamentare, tra Corte costituzionale, Presidente di Assemblea e Presidente della Repubblica*, in Manzella A., *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, Il Mulino, 2012

Lupo N., *La riforma del bicameralismo: qualche osservazione sulla matrice e sulle linee di fondo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n.11, 2016,

- Lupo N., Le recenti modifiche del regolamento della Camera: una riforma del procedimento legislativo “a Costituzione invariata”, in *Gazzetta giuridica Giuffrè*, n.37, 1997
- Lupo N., Presidente di Assemblea, in *Dig. Pubbl.*, Torino, Utet, vol. 4, 2010
- Lupo N., Premessa. Il Precedente nel parlamentarismo maggioritario, in Lupo N. (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2012
- Lupo N., Sulla necessità di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2007
- Lupo N., Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017), in *Forum di Quaderni costituzionali: rassegna*, n. 12, 2017
- Lupo N., Sull'autodichia parlamentare: una sentenza di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo, ma facilmente (e tempestivamente) rimediabile con apposite modifiche ai regolamenti parlamentari, in *Osservatorio sulle fonti*
- Lupo N., Sull'iter parlamentare del “lodo Alfano”: una legge approvata in gran fretta, sulla base dei “peggiori” precedenti, in *Amministrazione in cammino*, luglio 2009
- Lupo N., Tra crisi finanziaria e fine del berlusconismo. Quando le difficoltà del sistema delle fonti riflettono quelle del quadro politico-istituzionale, in *Osservatorio sulle fonti*, n.3, 2013.
- Maggiani, Innovazioni nei regolamenti parlamentari in materia di voto segreto, in *Quaderni costituzionali*, n.2/1989
- Magrini U., Art. 64, in Bartole S.-Bin R. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008
- Malinconico G., La giunta delle elezioni, *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2001
- Malvicini M., Sicurezza della Repubblica e forma di governo parlamentare: Il rapporto tra presidente del consiglio dei ministri e Copasir alla luce dei più recenti interventi legislativi (legge 11 dicembre 2015, n. 198), in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 maggio 2016)
- Mammarella G., Il partito comunista italiano, in Pasquino G., *La politica italiana. Dizionario critico 1995-1996*, Roma-Bari, Laterza, 1995
- Mancini M., Galeotti U., *Norme ed usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1887
- Mandato M., Stegher G., *Aspettando Godot: l'Italia tra mancate attese e utopici auspici*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1, 2017
- Mandato M., Stegher G., Il tormentato avvio della XVIII Legislatura e la perdurante crisi di regime: *salus rei publicae suprema lex esto*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2018
- Mandato M., Stegher G., Prerogative presidenziali e accordi di partito: genesi del primo Governo italiano bipopolista perfetto, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.2, 2018.
- Mandato M., Stegher G., Un quadrimestre di attesa. Il sistema istituzionale italiano tra fallimenti costituzionali e tentativi di rilancio, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2017.
- Manetti M., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990
- Manetti M., *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988
- Manin B., *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, Il Mulino, 2010
- Mannino A., *Il Parlamento nella transizione repubblicana*, in Labriola S. (a cura di), *La transizione repubblicana. Studi in onore di Giuseppe Cuomo*, Padova, Cedam, 2000

- Mannino A., L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo, in Quaderni costituzionali, n. 1, 2001
- Manzella A. Bassanini F., (a cura di), Per far funzionare meglio il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte, il Mulino, Bologna, 2007
- Manzella A., Controllo parlamentare e forme di governo, in Quaderni costituzionali, n. 2, 1995
- Manzella A., L'esperienza parlamentare repubblicana, in Modugno F., Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati, vol.1, XXX Anniversario della Costituzione (27 Dicembre 1947- 27 Dicembre 1977), Giuffrè, Milano, 1977
- Manzella A., I presidenti delle Camere nella Costituzione e nella prassi, in Lippolis V. (a cura di), Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti della Camera, Il Filangieri, Quaderno 2012-2013, Napoli, Jovene, 2013
- Manzella A., I Regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971, Bologna, Il Mulino, 2012
- Manzella A., Il crollo della casa comune partitocratica, in Micromega n. 4, 1992
- Manzella A., Il Parlamento, Bologna, Il Mulino, ed. 1991
- Manzella A., Il Parlamento, Bologna, Il Mulino, 1993
- Manzella A., Il Parlamento, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003
- Manzella A., La Costituzione vivente, in Nuova antologia. gen/mar, 2009, Firenze, Le Monnier, 2009.
- Manzella A., Rinvio plurimo ai regolamenti parlamentari e rigidità costituzionale: alla prova del referendum, in Cambiare la Costituzione, un dibattito fra i costituzionalisti fra i pro e i contro della riforma, Astrid, Maggioli Editore, 2016
- Manzella A., La politica dei leader e il ruolo del Parlamento, <http://www.astrid-online.it/--Riforma-/Rassegna-s/Archivio-2/Manzella Repubblica 10 04 08.pdf>
- Manzella A., Regolamenti e governo parlamentare, in Parlamento: giornale di vita politica e parlamentare, n. 5-7, 1986
- Maranini G., Introduzione in Duverger M. La repubblica tradita, Milano, Edizioni di Comunità, 1960
- Maranini G., Partitocrazia, in Miti e realtà della democrazia, Edizioni Comunità di Milano, 1958
- Marra, D., La riforma del regolamento della Camera dei deputati (dal 1981 a oggi), in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 1, Seminari 1989- 1990, Giuffrè, Milano, 1991
- Martinelli C., Art. 67, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G.E., (a cura di), La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Bologna, Il Mulino, 2017
- Martinelli C., La teoria elitista della democrazia come risposta alla crisi del partito politico, in Diritto pubblico comparato ed europeo, n.3, 2015
- Martines T., Silvestri G., Decaro C., Lippolis V., Moretti R., Diritto parlamentare, Milano, Giuffrè, 2011
- Martines T., Centralità del Parlamento e regole parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e al sistema delle autonomie. Per una ricostruzione sulle riforme regolamentari del 1971
- Martines T., Contributo a una teoria giuridica delle forze politiche, Milano, Giuffrè, 1957
- Martines, T., Diritto Costituzionale, Giuffrè editore, Milano, 2001

- Martines T., Governabilità e istituzioni (Appunti), in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 56-57, 1982
- Martines T., Indirizzo politico, in Enciclopedia del diritto, XXI, 1971,
- Martines T., La natura giuridica dei regolamenti parlamentari, Tipografia del Libro, Pavia, 1952
- Massari O., I partiti politici nelle democrazie contemporanee, Roma-Bari, 2004;
- Massari O., Mortati e il problema del partito politico, in Lanchester F. (a cura di), Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale. Atti del convegno di Roma 14 dicembre 2015, Wolters Kluwer, 2017
- Mastromarino A., Art. 63, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G. E., La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, voll. II, Bologna, Il Mulino, 2017
- Mattei U., Il modello di common law, Torino, Giappichelli, 2014,
- Matteri U., Precedente giudiziario e stare decisis, in Digesto delle Discipline privatistiche, Sezione Civile, XIV, Torino, 1996
- Mazziotti di Celso M., Parlamento: a) principi generali e funzioni, in Enciclopedia del diritto, Milano, Giuffrè, Vol. XXXI, 1981
- Mazzoni Honorati M.L., Considerazioni critiche sul rapporto tra regolamenti parlamentari e forma di governo, in AA.VV., Il Parlamento: atti del XV convegno annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 2001
- Mazzoni Honorati M.L., Diritto parlamentare, Torino, Giappichelli, 2001
- Mazzoni Honorati M.L., Lezioni di diritto parlamentare, III ed., Torino, Giappichelli, 1997
- Mazzoni Honorati M.L., Una “caratteristica originale” della procedura parlamentare italiana: il voto segreto, in Studi in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia, Milano, Giuffrè, n.2,1987
- Mencarelli A., Giunta delle elezioni, in Rassegna parlamentare, n.3, 2009
- Menè A., Ammissibilità degli emendamenti alla Camera nella XII legislatura, in Rassegna parlamentare, n. 4, 1996
- Mené A., Fenomeni ostruzionistici nella XIII legislatura tra garanzia dei diritti delle opposizioni e salvaguardia della funzione decisionale del Parlamento, in Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati, Roma, Camera dei deputati. Servizio informazione parlamentare e relazioni esterne, 1998
- Mezzanotte C., I rapporti tra Parlamento e altre istituzioni. Relazione generale, in AA.VV., Il Parlamento: atti del XV convegno annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 2001
- Miceli V., Il concetto giuridico moderno di rappresentanza politica, Perugia, 1982
- Miceli V., Per una cattedra di diritto parlamentare, in Roma. Rivista di politica parlamentare, 1898
- Miceli V., Principi di diritto parlamentare, in Enciclopedia giuridica italiana, Milano, Società editrice libraria, 1910.
- Midiri M., La considerazione della prassi nella giurisprudenza costituzionale, in Pitruzzella G., Teresi F. e Verde G. (a cura di), Il parametro nel giudizio di costituzionalità: atti del seminario di Palermo, 28-29 maggio 1998, Torino, Giappichelli, 2000
- Midiri M., Organi costituzionali e giurisdizione (nota su una prerogativa controversa: l'autodichia), in Giurisprudenza costituzionale, 34, 1989

- Midiri M., Regolamento e prassi parlamentare: le aspettative dei soggetti politici, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, n. 147-148, 2005
- Midiri M., Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali. la prassi recente, in Diritto e Società, 3/2000
- Minghetti M., I partiti politici e la ingerenza loro nella Giustizia e nell'Amministrazione, 1881, riedito Edizioni Scientifiche Italiane, 1992
- Miniussi D., La sessione di bilancio: regolamenti parlamentari, prassi e tendenze alla luce della nuova legge di contabilità, in Rossi E., Studi pisani sul Parlamento V., Pisa, Pisa University Press, 2012
- Mirkine-Gutzèvitch, Les nouvelles tendances du droit constitutionnell, Paris, Giard, 1931
- Modugno F., Celotto A., Rimedi all'abuso del decreto-legge, in Giurisprudenza costituzionale, n. 5, 1994
- Modugno F., Nocilla D., Crisi della legge e sistema delle fonti, in Diritto e Società, 1989
- Modugno F., Il concetto di Costituzione, in AA.VV., Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati, vol.1, XXX Anniversario della Costituzione (27 Dicembre 1947- 27 Dicembre 1977), Giuffrè, Milano, 1977
- Modugno F. (a cura di), Diritto pubblico, Torino, Giappichelli editore, 2012
- Modugno F., Fonti del diritto (cost), in Enc. Giur., XIV, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1988
- Modugno F., Il problema dei limiti alla revisione costituzionale, in Giurisprudenza costituzionale, n. 2, 1992
- Modugno F., Principi di regime e rigidità costituzionale in Labriola S. (a cura di), Valori e principi del regime repubblicano, vol. III Legalità e garanzie, Roma-Bari, Laterza, 2006
- Mohroff F., Introduzione a uno studio degli aspetti storico-politici, giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari dell'istituto presidenziale nel Parlamento italiano (1848-1963), Roma, 1963
- Mohroff F., Il diritto parlamentare: introduzione a uno studio sistematico e comparativo, Roma, Studi parlamentari e di politica costituzionale, 1969
- Mohroff F., La competenza della Corte costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi, in Rassegna parlamentare, n.6, 1959
- Mohroff F., Trattato di diritto e procedura parlamentare, Roma, Bardui, 1948
- Morbidelli G., Pegoraro L., Rinella A., Volpi M., Diritto pubblico comparato, Torino, Giappichelli, 2016
- Morlino L., Come cambiano i regimi politici. Strumenti di analisi, Milano, Franco Angeli, 1980
- Morlino L., Democrazia e mutamenti, Roma, Luiss University press, 2014
- Morlino L., Regime politico, Enciclopedia delle scienze sociali, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, v. VII, 1997
- Morrone A., Dopo la decisione sull' "Italicum": il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2017
- Morrone A., La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: exit porcellum, in Quaderni costituzionali, n. 1, 2014
- Morrone A., Pareggio di bilancio e stato costituzionale, Rivista AIC, n.1, 2014



- Mortati C., Commento all'art.1 della Costituzione in Branca G., Pizzorusso A., Commentario della Costituzione, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975
- Mortati C., Concetto e funzione dei partiti politici, in Quaderni di Ricerca, s. l., 1949 ora in in Nomos. Le attualità nel diritto, n. 2, 2015
- Mortati C., Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1952
- Mortati C., Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali, in AA.VV., Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente, vol. IV, Firenze, Vallecchi, 1969
- Mortati C., Costituzione, in Enciclopedia del diritto, Vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962
- Mortati, C., Indagine sul partito politico, la regolamentazione legislativa, in Isle, Tomo terzo, Dibattiti, Milano, Giuffrè, 1968
- Mortati C., La Costituente, Roma Darsena, 1945
- Mortati C., La Costituzione in senso materiale, Milano, Giuffrè, 1940
- Mortati C., Le forme di governo, Padova, Cedam, 1973
- Mortati C., Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano, in Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando, Padova, vol. II, 1957
- Mortati C., Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana, Milano, Giuffrè 1972
- Mosca G., Elementi di scienza politica, ora in Sola G. (a cura di), Scritti politici di Gaetano Mosca, Vol. secondo, Torino, Utet, 1982
- Mosca G., Intorno al parlamentarismo, Roma 1885 ora i id. Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di Scienza politica, Milano, 1958
- Moschella G., La riforma del voto segreto, Torino, Giappichelli, 1992
- Nania R., Principi supremi e revisione costituzionale (annotazioni sulla progressione di una controversia scientifica), in Nomos. Le attualità nel diritto, n. 1, 2016
- Negri A., Alcune riflessioni sullo Stato dei partiti, in Riv. trim. dir pub., 1964
- Negri G., Il diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico, in Longi V. Stramacci M. et al. (a cura di), Il regolamento della Camera dei deputati: storia, istituti, procedure, Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, Camera dei Deputati, 1968
- Nocilla D., Ciaurro L. Rappresentanza politica, in Enc. del diritto, vol XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987
- Nocilla D., Un commento su di una proposta di riforma del Regolamento del Senato, in Rassegna parlamentare, n. 4, 2012
- Norris P., Critical citizens global support for democratic governance, Oxford University press, 1999
- Occhiocupo N., Autodichia, in Enciclopedia giuridica, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, Vol. 4, 1988
- Olivetti M., Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta, in Amministrazione in cammino, 9 maggio 2014
- Olivetti M., La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano, Milano, Giuffrè, 1996

Orlando V.E., *Diritto pubblico generale. Scritti vari 1881-1940*, Milano, Giuffrè, 1954. Coordinati in sistema, Milano, 1954

Pisaneschi A., *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società* n. 2, 1988

Olivetti M., *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Dig. disc. Pubbl., Agg.*, 2012

Pace A., *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC*, 6 aprile 2016;

Pace A., *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano ed europeo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2016

Pace A., *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale: le ragioni del No*, Milano, Giuffrè, 2016

Pace A., *Sulle revisioni costituzionali*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2013

Pagano L., Ferrari S., *Un'attesa riforma del regolamento della Camera dei Deputati: nuove norme sul procedimento di revisione regolamentare*, in *Parlamento: giornale di vita politica e parlamentare*, n. 3-4, 1990

Pagano R., *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 1998

Paladin L., *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998

Paladin L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996

Palanza A., *La questione del voto segreto*, in *Democrazia e diritto*, n. 6, 1982

Palanza A., *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari: l'esperienza dei servizi del bilancio della Camera e del Senato*, in *Riv. Trim. di dir. pub.* n. 3, 1998

Palanza A., *Una nuova legge e un ordine del giorno per la riorganizzazione del processo di bilancio come metodo della politica generale (legge 25 giugno 1999. N. 208)*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 1999

Panebianco A., *Modelli di partito: organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, Il mulino, 1982;

Pappagallo C., *Sulla procedura di revisione del regolamento della Camera dei deputati*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1982, n. 56-57

Paris D., *Le leggi europea e di delegazione europea 2013. Osservazioni sulla prima attuazione dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2014

Pasquino G., *Le idee di democrazia*, in *Eredità del Novecento*, Istituto della Enciclopedia italiana, 2000

Pasquino G., *Le parole della politica*, Bologna, Il mulino, 2010,

Pasquino G., *Partiti, istituzioni, democrazie*, Bologna, Il Mulino, 2014

Pasquino G., *Regime politico*, in Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G., *Dizionario di Politica*, Novara, Utet giuridica, 2014

Pasquino G., *Sistemi politici comparati*, Bologna, Bionomia University press, 2007

Pasquino, G., *Art. 49* in Branca, G., Pizzorusso, A., (a cura di), *Commentario della Costituzione*. Bologna, 1992

Perna D. *Tempi della decisione e abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2010

- Perna R., Le procedure di bilancio, fra Governo e Parlamento, in una democrazia maggioritaria, in Lippolis V. (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene, 2008
- Perniciaro G., I gruppi di opposizione nel metodo e nel merito della proposta di modifica del regolamento della Camera, in *Osservatorio sulle fonti*, n.1, 2014
- Pertici A., I Presidenti delle Camere tra i regolamenti e le prassi parlamentari e le prassi costituzionali e le leggi ordinarie, in Rossi E. (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, Plus-Pisa University Press, 2008
- Pertici A., Il parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari, in *Associazione italiana costituzionalisti*, 22 luglio 2009
- Pertici A., Il Presidente d'Assemblea nei rapporti tra Assemblee elettive ed esecutivi: considerazioni introduttive, in Rossi E. (a cura di) *Studi pisani sul Parlamento*, vol. III., Pisa, University Press, 2009
- Perticone G., *La libertà e la legge. Regime politico e ordine giuridico*, Roma, 1936
- Petricone F., Il Comitato per la legislazione nel nuovo Regolamento della Camera, in *Riv. Trim. dir. pubb.*, 3, 1998
- Piazza M., *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 2002
- Piccione D., Le ombre della dottrina del precedente conforme e i dualismi dell'odierno parlamentarismo, *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2012
- Piccione D., Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare), in *Giurisprudenza costituzionale*, n.1/2007
- Piccirilli G., Contenzioso elettorale e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali, in *Rassegna parlamentare*, n.3, 2006
- Piccirilli G., I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario, in *Quaderni costituzionali*, n.4, 2008
- Piccirilli G., Il "seguito" del precedente, da un procedimento all'altro, in Lupo (N.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013
- Piccirilli G., *Il Presidente provvisorio*, in Gianfrancesco E., Lupo N., Rivosecchi G. (a cura di) *I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2014
- Piccirilli G., Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il codice di condotta dei deputati", in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2016
- Piciacchia P., Comitato per la legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi, in *Il politico*, n. 1, 2000,
- Piciacchia P., *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo: percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017
- Picone, A., Il controllo di qualità sui testi normativi nel Regolamento e nella prassi della Camera dei deputati, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei Deputati, Vol. 3, 2013,
- Piga F., Prassi (diritto amministrativo), in *Enc. Del diritto*, vol. XXXIV, Pinelli C., *Forme di Stato e forme di Governo: Corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, Jovene, 2007
- Pinelli C., Bilanciamenti su leggi elettorali (Corte cost. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017), in *Diritto pubblico*, n.1, 2017

- Pinelli C., *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984
- Pirozzoli A., *Consuetudine parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, n.2, 2006
- Pisaneschi A., *In materia di regolamenti e parlamentari e forma di governo*, in *Studi Senesi*, 1985
- Pitruzzella G., *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989
- Pizzorusso A., *Fonti del diritto artt.1-9 disp. Prel.* in *Commentario al codice civile*, Bologna-Roma, *Il Foro italiano*, 2011
- Placanica A., *Autodichia delle assemblee parlamentari*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3, 1994
- Podetta M., *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine Legislatura*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2017
- Poli F., *Dinamiche del sistema politico e formazione delle regole di diritto parlamentare: una tassonomia dei pareri delle giunte per il regolamento*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 1, 2015
- Quagliariello G. (a cura di), *Per una democrazia migliore*, Roma Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Gangemi, 2013
- Ravenna D., *I Presidenti delle Camere, regolamenti parlamentari e prassi*, in Rossi E. (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, Plus-Pisa University Press, 2008
- Ravenna D., *La patologia dei maxi-emendamenti e i possibili rimedi*, in Lupo N., *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo : atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Padova, Cedam, 2010
- Ravenna D., *Note e spunti in materia parlamentare*, in *Amministrazione in cammino*, 2009
- Rebuffa G., *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, Violante L. (a cura di) Violante L. (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali, Vol. XVII*, Torino, Einaudi, 2001
- Recchia G., Dickmann R., *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, Cedam, 2002.
- Rescigno, G.U., *Anomalie del procedimento e spirito della riforma*, in *Quaderni costituzionali*, 1982
- Rescigno G.U., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 1994
- Rescigno G.U., *Forme di Stato e forme di Governo*, Enc. Giur., XIV, Roma, 1989
- Rescigno G.U. *La riforma regolamentare alla Camera: anomalie del procedimento e spirito della riforma*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 1982
- Rescigno G.U., *Pluralismo politico, indirizzo politico, politica nazionale*, in Labriola S. (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, vol. III *Legalità e garanzie*, Roma-Bari, Laterza, 2006
- Rescigno G.U., *Principio costituzionale pluralistico e mutamenti della forma di partito*, in AA.VV. *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Atti del convegno organizzato dall'Accademia Nazionale dei Lincei, Milano, Giuffrè, 1994
- Ridola P., *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *In: Studi su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985
- Ridola, P., *Partiti Politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982

- Riezzo A., La Raccolta dei precedenti alla Camera nell'evoluzione delle strutture amministrative, in Lupo N. (a cura di), I precedente parlamentare tra diritto e politica, Bologna, Il Mulino, 2013
- Riezzo A., Parametri linguistici e parametri ordinamentali nella giurisprudenza del Comitato per la legislazione, Zaccaria R. (a cura di), La buona scrittura delle leggi, Roma, Camera dei deputati, 2012
- Rivosecchi G., I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del Regolamento della Camera dei deputati, in Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Il Filangieri. Quaderno, 2007, Napoli, Jovene, 2008
- Rivosecchi G., L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia, in Quaderni costituzionali, n. 2, 2018
- Rivosecchi G., Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII Legislatura, Milano, Giuffrè editore, 2002
- Rivosecchi G., Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente, in Gianfrancesco E., Lupo N., (a cura di), I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana. Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale "Antoine Barnave", n. 15, Edizioni Università di Macerata 2008
- Rivosecchi G., Quali rimedi all'inattuazione del "Premier question time"? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione, in Quaderni costituzionali, n. 4, 2004
- Rizzoni G., La programmazione lavori alla prova: l'esperienza della XIV legislatura, Gianfrancesco E., Lupo N., (a cura di), Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione, Roma, Luiss University Press, 2007
- Rizzoni G., La verifica parlamentare dei presupposti per l'emanazione dei decreti legge: appunti per un bilancio, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, 1993
- Rizzoni, G., Art. 49, in Commentario alla Costituzione, a cura di Bifulco, R., Celotto A., Olivetti, M., Torino, Utet giuridica, 2006;
- Rizzuto C., Strumenti procedurali per la razionalizzazione delle deliberazioni della Camera;
- Roehrsen G., Consiglio di Stato e tribunali amministrativi regionali, in Dig. Disc. Pubbl., III, Torino. 1990
- Rolla G., Il concetto di costituzione in senso materiale: riflessioni per uno studio in materia, Genova, lit. cartotecnica Del Cielo!, 1979
- Rolla G., Riforma delle istituzioni e Costituzione materiale, appunti per un dibattito, Milano, Giuffrè, 1980
- Rolla G., Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia Rivista trimestrale di diritto pubblico, n.3, 2000
- Rolli R., La non candidabilità fra sostanza e processo, Napoli, Editoriale scientifica, 2017
- Romano G., Principi di diritto costituzionale generale, II ed., Milano, Giuffrè, 1947
- Romano S., Sulla natura giuridica dei regolamenti delle Camere parlamentari, in Archivio giuridico, 1906 ora in Id, Scritti minori. I. Diritto costituzionale, Milano, 1950

- Romano S., I Presidenti delle Camere: vecchi miti, nuove certezze ed un'ipotesi di futuro, in Lippolis V. (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene, 2008
- Rosa F., *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei Regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.3, 2008
- Rossano C., *Partiti politici*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXII, 1990
- Rossi E. (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, vol. III., Pisa, University Press, 2009
- Rossi E., *Alcune considerazioni sul Presidente d'Assemblea come "uomo/donna della Costituzione"*, in Lippolis, V. (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, Il Filangieri, Quaderno 2012-2013, Napoli, Jovene, 2013
- Rossi E., *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, 2016;
- Rossi F., Pacini F., *Le ragioni di un bilancio della XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018
- Rossi F., *I regolamenti del Senato regio (1848-1900). Storia, norme e prassi*, Rubettino editore, 2013
- Rubechi M., *Dai partiti ai gruppi*, in Gianfrancesco E., Lupo N. (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, Luiss University Press, 2009.
- Rubechi M., *La pubblicità dei lavori delle commissioni parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti* n.3/2016
- Ruggeri A., *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, Giuffré editore, 2004
- Ruggeri A., *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rassegna parlamentare*, n.1, 1999
- Ruggeri A., *Teorie e "usi" della Costituzione in Quaderni costituzionali*, n.3, 2007
- Saitta A., *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari a inizio di XVI legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2008
- Salvati M., *La democrazia è in crisi c'è qualcosa di nuovo?*, in *il Mulino*, Fasc. 6, novembre-dicembre 2016
- Sartori G., *Democrazia e definizioni*, Bologna, Il Mulino, 1969, cit. p. 105
- Sartori G., *Lo studio del diritto comparato dei regimi e sistemi politici (considerazioni introduttive)*, Studi politici, Anno III, fasc. 1, 1954
- Sartori G., *Partiti e sistemi di partito*, Firenze, Editrice universitaria, 1968
- Scarrocchia S., *Le recenti modifiche alla disciplina del voto segreto nei regolamenti parlamentari*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 1988
- Schmitt C., *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffé, 1984
- Schmitt C., *Il custode della Costituzione*, Milano, Giuffré, 1981
- Sciortino A., *Il Presidente di Assemblea Parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2002;
- Scoppola P., *Gli anni della Costituente tra politica e storia*, Bologna, Il Mulino, 1980
- Scoppola P., *Parlamento e Governo da De Gasperi a Moro*, in Violante L. (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali, Vol. XVII*, Torino, Einaudi, 2001

- Serafin E., L'evoluzione del Regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza, in Manzella A. (a cura di), I Regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971, Bologna, Il Mulino, 2012
- Sorrentino F., La reiterazione dei decreti-legge di fronte alla Corte costituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995
- Specchia C., Crisi dell'informazione giuridica anche nel diritto parlamentare? Sintomi del problema e possibili sbocchi, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3/1988
- Specchia C., I "precedenti" nel diritto parlamentare, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1, 1986
- Staiano S., Il giudizio sulla legge elettorale come decisione politica, in *Federalismi.it*, n.2, 2017;
- Stegher G., 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 (?), in *Rassegna parlamentare*, 2, 2017
- Stramacci L., Le procedure di modifica del regolamento della Camera dei Deputati, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 2/1983
- Tanda A.P., *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, III ed., Colombo, 1995
- Tanda A.P., *Le riforme regolamentari di fine secolo (1886-1900)*, Archivio storico della Camera dei deputati, Roma, Camera dei deputati, 1996
- Tarli Barbieri G., Biondi F., (a cura di) *Il finanziamento della politica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016
- Tarli Barbieri G., *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali X, Giuffrè, Milano, 2017
- Tarli Barbieri G., Verso una nuova (ennesima) legge elettorale? Il "seguito" della sent. 35/2017, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n.1, 2017
- Tesauro A., Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari, in *Rass. dir. pubbl.*, 1958, I
- Tilly C., *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, NJ, Princeton university press, 1975, trad. *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bologna, Il mulino, 1988
- Tonti V., *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Torino, Giappichelli, 2018
- Torre A. (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello Stato. Nuovi studi di diritto pubblico estero e comparato*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013
- Torre A., *Il magistrato dell'assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000
- Torre A., *Lo Speaker della Camera dei Comuni: evoluzione del ruolo del Presidente d'Assemblea nel Parlamento di Westminster*, in Lippolis V., *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, Il Filangieri, Quaderno 2012-2013, Napoli, Jovene, 2013
- Torre A., *Presidente di assemblea parlamentare*, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano, 2000
- Tosi S., Mannino A., *Diritto Parlamentare*, III ed., Milano, 1999
- Tosi S., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1974

- Tosi S., La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi (sent. N. 9/1959), in *Rassegna parlamentare*, n.4, 1959
- Tosi S., *La Repubblica alla prova. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1976 al 1987*, Firenze, Le Monnier, 1990
- Tosi S., *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze, Università degli studi di Firenze, Facoltà di scienze politiche Cesare Alfieri, 1962
- Tosi S., *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959.
- Tosi S., *Regime parlamentare e regime assembleare. Per un ammodernamento di antichi moduli definitivi in Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, Vallecchi, Vol. 4, 1969
- Tosi S., *Sistema politico-costituzionale e regolamento parlamentare: l'esperienza dal '71 alla VII legislatura*, in *Il Parlamento nella costituzione e nella realtà, Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, Giuffrè, 1979
- Trabucco Ratto F., *Un esecutivo di decantazione in attesa di tempi migliori: il Governo Gorla*, in *federalismi.it*, n. 15, 2013
- Traversa S., *Il Capo dello Stato parlamentare come reggitore dello Stato nelle crisi di sistema*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2011
- Traversa S., *Il Parlamento nella costituzione e nella prassi: studi*, Milano, Giuffrè, 1989
- Traversa S., *L'abolizione del voto segreto e la riforma dei regolamenti parlamentari in Acquaviva G., Covatta L. (a cura di), La "grande riforma" di Craxi*, Venezia, Marsilio Editori, 2010
- Traversa S., *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in Longi V. Stramacci M. et al. (a cura di), *Il regolamento della Camera dei deputati: storia, istituti, procedure*, Roma, Tip. C. Colombo 1968
- Traversa S., *La votazione in linea di principio degli emendamenti nel procedimento per commissione deliberante*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 10, 1984.
- Traversa, *Le modificazioni al regolamento della Camera dei deputati con particolare riferimento al nuovo regime del voto segreto anche in rapporto alla questione di fiducia*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche parlamentari, Quaderno n. 1, Seminari 1989-1990*, Milano, 1991
- Traversa, S., *Le "novelle" alla riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1971*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Giuffrè, Milano, 1989
- Traversa S., *Mozione di sfiducia ad un singolo ministro*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1, 1990
- Traversa S., *Non più obbligatorio il voto segreto*, in *Il congresso: mensile di vita parlamentare*, nn. 3 e 4, 1985
- Traversa S., *Notazioni sull'evoluzione storica di taluni istituti disciplinati nel regolamento della Camera dei deputati*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2012
- Ungari P., *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, in Longi V., Stramacci M., et. Al. (a cura di), *Il Regolamento della Camera dei deputati: storia, istituti, procedure*, Roma, 1968
- Ungari P., *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, Carucci editore, Assisi, 1971
- Urbani G., *L'analisi del sistema politico*, Bologna, Il Mulino, 1971



- Venturino F., Elezioni e personalizzazione della politica, Roma, Aracne, 2005
- Violante L., Democrazie senza memoria, Torino, Einaudi, 2017
- Violante L., Il futuro dei regolamenti, Violante L. (a cura di), Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001
- Violante L., La politica dell'alternativa dopo il "voto palese", in Critica marxista, n. 1-2, 1989
- Violante L., Premessa a modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997, Roma, Camera dei deputati, 1998
- Violante L., Regolamenti parlamentari e forma di governo. Gli anni novanta, in Lanchester L., Regolamenti parlamentari e forma di governo. Gli ultimi quarant'anni, Milano, Giuffrè, 2011
- Volpi M., Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare, in Zanon N., Biondi F., (a cura di) Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica, Milano, Giuffrè, 2000
- Zaccaria R. (a cura di), La buona scrittura delle leggi, Roma, Camera dei deputati, 2012
- Zagrebelsky G., Manuale di diritto costituzionale, Torino, Utet, 1990
- Zagrebelsky G., Sulla consuetudine costituzionale nelle fonti del diritto, Torino, Utet, 1970
- Zampetti PL., Democrazia e potere dei partiti. Il nuovo regime politico, Milano, Rizzoli, 1969
- Zangani, M.V., I recenti sviluppi delle procedure parlamentari di bilancio: la terza fase dell'evoluzione in atto, in Traversa e Casu, (a cura di), Il parlamento nella transizione, Quaderni della rassegna parlamentare n. 2, Giuffrè, Milano, 1998
- Zangara V., Costituzione materiale e Costituzione convenzionale, in Notazioni e spunti, in Scritti in onore di Costantino Mortati: aspetti e tendenze del diritto costituzionale, Milano, Giuffrè, 1977
- Zanichelli D., La politica e la storia nello studio del diritto costituzionale, prelezione al corso di diritto costituzionale nella R. Università di Pisa, 23 gennaio 1904, Bologna, Zanichelli, 1904
- Zangara V., Costituzione materiale e Costituzione convenzionale. (Notazione e spunti), in AA.VV., Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. in Scritti in onore di Costantino Mortati, vol.1, XXX Anniversario della Costituzione (27 dicembre 1947- 27 dicembre 1977), Giuffrè, Milano, 1977
- Zangara, Il partito e lo Stato, Catania, 1935,
- Zanon N. Biondi F. (a cura di), Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica, Milano, Giuffrè editore, 2001
- Zanon N., Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti, in Zanon N. Biondi F., Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000, Milano, Giuffrè, 2001
- Zito A., Alla fine della XVI legislatura: la crisi del governo Monti e lo scioglimento anticipato delle Camere, in Rassegna parlamentare, n. 1, 2013