

# Osservatorio sulle fonti

## I PRECEDENTI NEL SISTEMA DELLE FONTI PARLAMENTARI: UN PROBLEMA DI METODO?\*

di Chiara Bergonzini

SOMMARIO: 1. Partire dai casi: “sporcarsi le mani” con le prassi parlamentari. La vicenda delle leggi Finanziarie. – 2. Tesi di fondo: i precedenti parlamentari non sono regole giuridiche, ma la dimostrazione che la politica ha preso il sopravvento sul diritto. – 3. (segue) La rilevanza costituzionalistica: il sistema delle fonti parlamentari come questione non (più) solo teorica e (ormai) indifferibile. – 4. I precedenti come problema di metodo. – 5 Provando a ripensare i rimedi *intra moenia*: i Presidenti di Assemblea e le Giunte per il regolamento... – 6. (segue) ...e la pubblicità dei precedenti.

### *1. Partire dai casi: “sporcarsi le mani”<sup>1</sup> con le prassi parlamentari per raccogliere dati. La vicenda delle leggi Finanziarie*

Il mio intervento nasce da una ricerca, iniziata circa due anni fa, sugli *itinerari* delle leggi Finanziarie per il periodo che va dal 1994 al 2010. È opportuno chiarire sin d’ora che il metodo è assolutamente empirico: dopo aver raccolto, per ciascuna legge, i resoconti di Assemblea e delle Commissioni Bilancio di entrambe le Camere, ho selezionato al loro interno tutti gli episodi che, per qualsiasi motivo, hanno interrotto il normale svolgimento delle sedute: tendenzialmente richiami al regolamento e all’ordine dei lavori, ma anche numerosi casi di dibattiti “estemporanei”, sorti ad esempio a seguito delle dichiarazioni presidenziali di apertura della sessione<sup>2</sup> o per interventi dei Presidenti delle Commissioni Bilancio. Sono poi passata all’analisi dei dati raccolti, riorganizzandoli sia cronologicamente (ottenendo, così, una sorta di riassunto procedurale di ogni *iter legis*), sia sistematicamente, tentando di ricondurre ogni episodio all’articolo regolamentare di riferimento, per creare una specie di “serie storica” delle interpretazioni di ciascuna disposizione.

Questo tipo di approccio comporta indubbiamente alcuni svantaggi. In primo luogo, la probabilità di errore è direttamente proporzionale alla quantità di dati, che nel caso

---

\* Testo dell’intervento svolto presso seminario sul tema *I “precedenti” nel diritto parlamentare italiano*, organizzato dal Centro di studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli e svoltosi il 5 marzo 2012.

<sup>1</sup> L’espressione è presa in prestito da G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, p. 333.

<sup>2</sup> Com’è noto, una delle caratteristiche distintive della procedura parlamentare di esame dei documenti di bilancio è il “particolarissimo potere di stralcio” (L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, p. 220) assegnato alla Presidenza della Camera che per prima esamina il d.d.l., allo scopo di “depurare” il testo da norme estranee al contenuto proprio (come definito dalla normativa di contabilità), o prive di copertura finanziaria: la comunicazione relativa a tale vaglio (che solitamente comprende l’esposizione dei criteri di ammissibilità degli emendamenti) rappresenta, appunto, la dichiarazione di apertura della sessione di bilancio.

# Osservatorio sulle fonti

specifico è imponente<sup>3</sup>; in secondo luogo, concentrare l'attenzione su un singolo tipo di procedimento rende inevitabilmente settoriali le conclusioni raggiunte; in terzo luogo, l'analisi dei soli documenti disponibili "al pubblico"<sup>4</sup> limita la possibilità di cogliere appieno alcuni (intricati) passaggi, anche politici, sottostanti le dinamiche procedurali. D'altro canto, il punto di vista totalmente esterno alle istituzioni e la visione di insieme consentita da un'analisi condotta su un periodo medio-lungo comportano anche alcuni vantaggi (che credo giustifichino quantomeno il tentativo), riassumibili nella possibilità di cogliere le linee di tendenza nell'evoluzione degli istituti, distinguendo le situazioni contingenti – ogni anno diverse – dalle costanti, il cui sviluppo risulta invece piuttosto regolare.

È evidentemente impossibile, in questa sede, riportare per intero i risultati della ricerca. Se si resta su un piano generale, l'immagine che meglio rende il quadro d'insieme è forse quella della "tempesta perfetta": osservando le dinamiche delle procedure di bilancio a partire dalla metà degli anni '90, si nota infatti il progressivo evolvere di una serie di prassi, inizialmente indipendenti l'una dall'altra, che finiscono poi per convergere – e deflagrare – sulle procedure di bilancio nel corso del 2008, anno nel quale la manovra economica viene anticipata all'estate con il D.L. n. 112 del 25 giugno<sup>5</sup>. Il procedimento di approvazione di quella che formalmente era una legge di conversione, ma in realtà costituiva, come esplicitamente dichiarato pressoché in ogni sede dal Ministro dell'economia, la "vera" Finanziaria (per di più triennale) registra il ricorso ai "peggiori precedenti" e radica nuove prassi, puntualmente utilizzate negli anni a seguire.

Volendo scendere un po' più nel dettaglio, il riferimento può essere, ad esempio, agli ormai noti problemi derivanti dal ricorso ai maxi emendamenti abbinati alla questione di fiducia, o alla pressoché sistematica elusione delle regole di ammissibilità relative al rispetto del contenuto proprio; con l'ulteriore aggravante che in sessione di bilancio, nelle ultime legislature (specialmente a partire dalla XIV), si è arrivati, in via di prassi, all'applicazione di *procedure completamente nuove*, elaborate in sede di Commissione Bilancio o dalla Presidenza di Assemblea, spesso per "rimediare" a problemi procedurali a loro volta prodotti da prassi fino a quel momento utilizzate.

Esemplare, in questo senso, la cd. *procedura Pera*, adottata al Senato a partire dal 2004 come "contrappeso" alla posizione della fiducia su maxi emendamento (che,

---

<sup>3</sup> Solo per dare un'idea, si tratta di 17 Finanziarie, approvate mediamente tramite 3 passaggi – ovviamente "raddoppiati" dalla procedura in sede referente – cui dal 1997 vanno aggiunti, alla Camera, i resoconti (per la verità non particolarmente impegnativi) del Comitato per la legislazione: ad un calcolo approssimativo, il totale si aggira intorno alle 600 sedute.

<sup>4</sup> Il riferimento è alla problematica, emersa nel corso dei lavori del Seminario, della conoscibilità dei lavori parlamentari per chi, non essendo a diretto contatto con le Istituzioni rappresentative, tenta comunque di studiarne le dinamiche. Sul tema della pubblicità, v. anche *infra*, par. 6.

<sup>5</sup> Recante *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria* e convertito nella l. n. 133 del 6 agosto 2008. In proposito cfr., con diverse prospettive: R. PERNA, *La rivoluzione silenziosa delle procedure di bilancio*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, p. 897 s.; R. LOIERO, *Copertura sui tre saldi di finanza pubblica e ricadute sulle procedure parlamentari*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 30 luglio 2008.

# Osservatorio sulle fonti

secondo l'interpretazione presidenziale, "travolgeva"<sup>6</sup> il sindacato di ammissibilità del testo). In sintesi: a fronte della presentazione, da parte del Governo, di un maxi emendamento di 592 commi, interamente sostitutivo e non corrispondente – al contrario di quanto era accaduto fino a quel momento – al testo licenziato dalla Commissione, il Presidente ha introdotto una "novità nella giurisprudenza e nella procedura parlamentare"<sup>7</sup>, disponendo l'immediata trasmissione del testo alla Commissione Bilancio "affinché, in relazione all'articolo 81 della Costituzione e nel rispetto delle prerogative del Governo, possa *informare* l'Assemblea, in aggiunta al parere a suo tempo formulato, circa i profili di copertura finanziaria delle disposizioni eventualmente non corrispondenti a quelle dell'articolato formulato dalla Commissione per l'Assemblea"<sup>8</sup>. Nonostante l'immediata evidenza della parzialità della soluzione<sup>9</sup> (dato che quello della Commissione non era configurato come parere formale), la *procedura Pera* è diventata prassi, applicata in tutte le sessioni successive<sup>10</sup>.

Si assiste, insomma, ad un crescendo di precedenti: una prima, magari quasi impercettibile e spesso condivisa<sup>11</sup>, forzatura del regolamento apre la porta ad una procedura diversa da quella disciplinata dalla fonte scritta; in seguito, il varco progressivamente si allarga e la prassi seguita in una particolare circostanza diventa la regola<sup>12</sup>; nel momento in cui quest'ultima inizia a produrre problemi procedurali si

---

<sup>6</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento*, cit., p. 273.

<sup>7</sup> Senato, Ass., res. sten. sed. 15/12/2004 ant., p. 5.

<sup>8</sup> Senato, Ass., res. sten. sed. 14/12/2004 pom., p. 15, corsivo non testuale.

<sup>9</sup> Segnalata dall'opposizione: cfr. Senato, Ass., res. sten. sed. 15/12/2004 ant., pp. 2 e 30; sed. 15/12/2004 pom., p. 2. Sull'evoluzione, per aggiustamenti successivi sempre in via di prassi, della procedura, v. G. PICCIRILLI, *op. e loc. ult. cit.*

<sup>10</sup> Nel 2006, a maggioranza invertite, immediatamente dopo la dichiarazione di apertura della sessione l'opposizione ha chiesto al (nuovo) Presidente se la prassi sarebbe stata confermata, ricevendo rassicurazioni in tal senso: v. Senato, Ass., res. sten. sed. 22/11/2006, pp. 65-66.

<sup>11</sup> Ad esempio, tra la metà e la fine degli anni '90, i primi maxi emendamenti (parziali) sul testo della Finanziaria erano elaborati dal relatore presso la Commissione Bilancio, con in consenso delle opposizioni, e "riassumevano" le modifiche a diverse disposizioni concordate nella sede ristretta. Così è avvenuto al Senato nel 1998 e alla Camera (per un maxi emendamento su circa un terzo della Finanziaria) ancora nel 2002. Nel 2003, per imposizione della Presidenza di Assemblea (che aveva preannunciato l'inammissibilità di un unico testo "che accorpi l'intero testo della finanziaria": v. Camera, Ass., res. sten. sed. 10/12/2003, p. 80), i maxi emendamenti sono stati tre; tra il 2004 e il 2007 il testo della Finanziaria è stato interamente sostituito da un unico maxi emendamento. Inascoltate, sul punto, le segnalazioni della Corte dei conti, che compaiono sistematicamente nelle relazioni trimestrali sulle leggi di spesa proprio a partire dal 2004.

<sup>12</sup> Oltre al caso dei maxi emendamenti, un altro esempio di questo tipo di dinamica è costituito dalla *segnalazione degli emendamenti*, prevista dal regolamento alla Camera (art. 85-bis) e introdotta in via di prassi al Senato, con modalità parzialmente diverse ma con i medesimi risultati, a partire dal 2001 (cfr. Senato, Comm. 5°, res. sten. sed. 20.11.2002 pom., p. 31; che si trattasse di un metodo "in passato [...] sempre seguito" è confermato pochi anni dopo, sempre in Commissione 5°, dal Presidente: v. res. sten. sed. 26/11/2005, p. 4). A causa dei tempi sempre più ristretti a disposizione per l'esame e del numero crescente di emendamenti presentati (spesso a seguito di radicali modifiche proposte *in itinere* dal relatore e/o dal Governo), i Presidenti delle Commissioni Bilancio invitano i commissari ad indicare un certo numero di proposte modificative "qualificanti" da esaminare, preannunciando per i testi non segnalati la bocciatura tecnica, in modo da renderli ripresentabili in Aula ai sensi dei regolamenti. Sulla

# Osservatorio sulle fonti

cercano ulteriori soluzioni, sempre in via di fatto e sempre più divergenti dalla lettera (e dallo spirito) del regolamento (e della Costituzione).

Con il risultato che se fino al 2007, nel concreto svolgimento dei lavori, sono riconoscibili – almeno a grandi linee – la scansione dei tempi e dei ruoli interni disciplinate dai regolamenti, a partire dal 2008 gli agganci testuali sfumano, per essere sostituiti da prassi “consolidate”, alcune delle quali hanno ormai raggiunto il livello costituzionale. Si pensi, in proposito, al progressivo “intarsio” tra legge Finanziaria e decreti-legge, iniziato con i cd. decreti-legge correttivi dei saldi<sup>13</sup> e culminato nel 2008 nella già citata sostituzione della prima da parte dei secondi, almeno per il profilo sostanziale<sup>14</sup>.

Da altro punto di vista, l’analisi di *itineris legis* a cadenza annuale e a struttura (almeno teoricamente) rigida quali quelli relativi alla sessione di bilancio consente di evidenziare, in parallelo al susseguirsi degli episodi procedurali, il mutamento teorico-culturale sottostante.

---

“sistematicità” del ricorso a tale pratica e sulla possibilità che essa possa diventare “dirompente rispetto alla prerogativa del singolo deputato a vedersi votata la proposta emendativa presentata”, v. G. PICCIRILLI, *L'emendamento*, cit., pp. 253-254 e s.; denuncia la conseguente “confusione dei ruoli” G. RIVISECCHI, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), n. 2/2012, p. 13.

<sup>13</sup> Parlano di “intarsio”, con riferimento alla vicenda del D.L. n. 269 del 2003 (e richiamando i precedenti del 2001 e 2002), P. GAMBALE, D. PERROTTA, *Procedure di bilancio e forma di governo: brevi notazioni a margine di un decreto-legge “particolare”*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 27 febbraio 2004. In prospettiva decisamente critica, v. G. RIVISECCHI, *Governo, maggioranza e opposizione*, cit., spec. 7. Sulla prassi dei D.L. collegati di sessione v. R. DICKMANN, *La legge finanziaria nella prospettiva di una riforma*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, p. 341 ss., p. 357, n. 28. In relazione al D.L. n. 203 del 2005, cfr. G. PICCIRILLI, *L'iter del decreto-legge in materia fiscale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), Sez. *Cronache*, 20 dicembre 2005. Cenni al D.L. n. 159 del 2007 in G.M. SALERNO, *La legge finanziaria 2008 tra fondati timori e necessità di riforma*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2007.

<sup>14</sup> Dal 2008, a seguito del già citato D.L. n. 112, la legge finanziaria è stata formalmente presentata, ma, come emerge chiaramente dai lavori, il suo contenuto avrebbe dovuto semplicemente “tabellizzare” le decisioni prese con il provvedimento d’urgenza. La progressiva sostituzione della Finanziaria con un provvedimento d’urgenza si innesta su un “precedente” specifico, ovvero il già citato D.L. n. 269 del 30 settembre 2003. Il cambiamento è stato prontamente sottolineato dalla Corte dei conti, la quale, in sede di relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa, rilevava che: “il provvedimento in esame si differenzia dai provvedimenti d’urgenza che in molti casi hanno concorso in passato alla manovra correttiva, in quanto questi ultimi avevano un contenuto sostanzialmente omogeneo per di più di carattere tributario. Il contenuto del decreto-legge di quest’anno appare invece quello tipico della legge finanziaria, anche per le tecniche di formulazione e per la varietà degli interventi previsti: con il risultato di aver rimesso all’approvazione di mere mozioni di fiducia la quota maggiore della manovra.”: CORTE DEI CONTI, *Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa settembre-dicembre 2003*, p. 28, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), Sez. *Relazioni al Parlamento*. Sull’evoluzione descritta cfr. N. LUPO, *Le sessioni di bilancio ieri e oggi*, in G. G. CARBONI (a cura di), *La funzione finanziaria del Parlamento. Un confronto fra Italia e Gran Bretagna*, Torino, 2009, p. 16 s.; G. RIVISECCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie all’ombra del Governo nelle trasformazioni della sessione di bilancio*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), n. 1/2012.

# Osservatorio sulle fonti

Una conseguenza dell'adozione delle regole esclusivamente in via di prassi è infatti quella di costituire l'applicazione diretta dei "principi" che le ispirano, i quali, non essendo filtrati né sistematizzati dalla discussione che necessariamente precede la fase di scrittura delle disposizioni regolamentari, affiorano direttamente dai resoconti delle sedute. Scorrendo gli atti parlamentari si ravvisa perciò chiaramente come negli ultimi anni i lavori sui documenti economici siano stati condotti sulla base di "principi" ricavati da una "Costituzione materiale"<sup>15</sup>, il cui perno sarebbe una "democrazia che si avvia a diventare sempre più presidenziale"<sup>16</sup>.

Proseguendo nell'esempio già citato (maxiemendamento con fiducia), si pensi al fatto che dalla metà degli anni 2000<sup>17</sup> la posizione della questione di fiducia è definita una "prerogativa costituzionale del Governo", con riferimento alla quale non viene nemmeno accennata, se non nelle dichiarazioni ufficiali, una logica di bilanciamento, ma davanti alla quale *possono* cedere (e sovente hanno ceduto), in ordine sparso: il potere di sindacato presidenziale sul contenuto dei testi, il ruolo di filtro della Commissione Bilancio, le regole sulla tempistica (per la verità, qualsiasi regola procedurale) e, addirittura, il principio basilare per cui i testi devono essere resi disponibili prima dell'esame, entro un termine ragionevole che consenta un seppur minimo approfondimento del contenuto<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> È appena il caso di sottolineare l'uso improprio dell'espressione: v. C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940 e la ricostruzione del dibattito dottrinale sul tema (in prospettiva critica) di L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 124 ss. (e spec. p. 127: "Né i giuristi debbono comunque enfatizzare o estendere troppo la «materia costituzionale», per non correre il rischio di trattare della costituzione in termini volgari, scambiando la contingente cronaca politica con gli eventi costituzionalmente significativi").

<sup>16</sup> Nel dicembre del 2004, al Senato, nel corso del dibattito sulla fiducia sul primo maxiemendamento interamente sostitutivo del d.d.l. Finanziaria, un esponente della maggioranza così apriva il proprio intervento (ovviamente favorevole): "...nell'intervenire sulla questione di fiducia posta, non possiamo non tenere in considerazione che [...] *la fiducia è una prerogativa costituzionale del Governo*; il fatto che se ne parli ha una connotazione di tipo politico generale, che trova fondamento nelle discussioni e nei dibattiti svolti nel passato. Tuttavia, *bisogna rivedere tale dibattito alla luce della nuova Costituzione materiale*. Perché dico questo? In una democrazia parlamentare, il Parlamento ha in qualsiasi momento la possibilità, votando una mozione di sfiducia, di togliere la fiducia al Governo, che conseguentemente dovrebbe dimettersi; oppure, il Governo ha la possibilità di porre la questione di fiducia sui propri atti [...] facendo decadere la proposte di modifica che il Parlamento ha presentato. *Perché oggi il discorso, almeno per la fiducia, diventa completamente diverso?* [...] *Perché è cambiato l'assetto istituzionale. Siamo in una democrazia che si avvia ad essere sempre più presidenziale* e quindi l'Esecutivo ha una forza tale che il parere espresso dal Governo nell'ambito di formazione della legge finanziaria si configura esso stesso, di fatto, come una posizione della questione di fiducia.": Senato, Ass., res. sten. sed. 15/12/2004 ant., pp. 47-48, corsivi non testuali. Cfr. C. DE CESARE, *Le modificazioni tacite della Costituzione nell'attuale sistema parlamentare italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2011, p. 121 s.

<sup>17</sup> E specificamente, dal 2004 al Senato (v. nota prec.). Interessante sottolineare che due anni dopo (quindi con una maggioranza diversa), per sostenere la legittimità del ricorso alla questione di fiducia, alla Camera viene riconosciuto che "è ormai fuori di polemica che il Governo Berlusconi ha introdotto la prassi del ricorso alla questione di fiducia sia sui decreti-legge in materia fiscale sia sulla legge finanziaria, in quanto questo è un dato ormai storico": Camera, Ass., res. sten. sed. 17/11/2006, p. 6.

<sup>18</sup> Il riferimento è ad una prassi interpretativa adottata alla Camera, secondo cui il testo del maxiemendamento interamente sostitutivo non può essere reso pubblico prima del vaglio di ammissibilità

# Osservatorio sulle fonti

Se il diritto parlamentare è tradizionalmente descritto come la zona di confine tra diritto e politica, il “luogo teorico” in cui si scarica la (inestinguibile) tensione tra il potere e i suoi limiti, alla luce dell’analisi appena tratteggiata mi pare di poter trarre una, non certo confortante, conclusione: almeno in questo momento storico e nella gestione della politica economica<sup>19</sup>, *la politica ha preso il sopravvento sul diritto*. I regolamenti parlamentari sono considerati poco più di una “traccia per la discussione”, utile per organizzare il procedimento fino a quando (e nella misura in cui) non diventano un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi posti dal Governo “padrone del bilancio”<sup>20</sup>.

2. *Tesi di fondo: i precedenti parlamentari non sono regole giuridiche, ma la dimostrazione che la politica ha preso il sopravvento sul diritto*

In questa prospettiva, i precedenti parlamentari sembrano quindi avere ben poco a che fare con il diritto. L’affermazione non è certo originale; al contrario, i risultati della ricerca sulle sessioni di bilancio paiono fornire un’ulteriore conferma empirica alla tesi sostenuta già nel 1990 e costantemente ribadita, con riferimento al diritto parlamentare nel suo complesso, da Michela Manetti<sup>21</sup>. Nella perdurante assenza di qualsiasi forma di sanzione per la loro violazione, infatti, le “regole” parlamentari – a maggior ragione quando si esplicano sotto forma di prassi – non sembrano trovare altro fondamento che l’autonomia delle forze politiche parlamentari, sottraendosi pertanto alla definizione di norma giuridica, per quanto ampia essa possa essere.

Sono consapevole che un’affermazione di questo tipo richiama immediatamente un dibattito dottrinale che ha raggiunto livelli di approfondimento e raffinatezza tali da meritare ben altro grado di approfondimento<sup>22</sup>; d’altra parte, se limitato alla problematica dell’attuale conformazione delle fonti parlamentari, mi pare non sia nemmeno necessario andare oltre i rudimenti della questione: perché si possa parlare di diritto, è necessario che la sua applicazione sia assistita da una qualche forma di

---

presidenziale, con almeno due risultati che a me continuano a sembrare paradossali. In primo luogo, nel momento in cui il Presidente effettua la comunicazione sull’esito del vaglio di ammissibilità, nessuno dei presenti in aula è in grado di seguirne realmente lo svolgimento, per il semplice motivo che nessuno ha mai visto il testo; in secondo luogo, il maxiemendamento non pubblicato negli atti parlamentari viene in realtà diffuso dai *mass media* (quotidiani), ma solo per “estratti”. La questione è stata oggetto di accessi dibattiti tra i Presidenti di Assemblea e le opposizioni in diverse occasioni: cfr. Camera, Assemblea, res. sten. sed. 12/12/2003, pp. 2-11; res. sten. sed. 14/12/2005, pp. 4-6; res. sten. sed. 17/11/2006, pp. 4-11.

<sup>19</sup> Continuo a restare nei confini delle procedure “economiche”, tema sul quale sono in grado di fornire dati e riscontri oggettivi, ma sospetto che, approfondendo altri settori dell’ordinamento, le conclusioni non sarebbero molto diverse.

<sup>20</sup> V. Senato, Ass., res. sten. sed. 9/11/2005 pom., p. 39. Per la considerazione secondo cui la recente prassi parlamentare smentisce la tesi del ricorso alla decretazione d’urgenza e ai maxiemendamenti con fiducia come unica soluzione alla debolezza del Governo nel procedimento legislativo, v. G. RIVOSECCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie*, cit., par. 2.

<sup>21</sup> Il riferimento è, naturalmente, a M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990.

<sup>22</sup> Sulle cui implicazioni in relazione all’ordinamento parlamentare rinvio nuovamente a M. MANETTI, *La legittimazione*, cit.

# Osservatorio sulle fonti

sanzione. E se è la sanzione a qualificare la norma giuridica, anche volendo ammettere che la prima non sia necessariamente legata all'esercizio della funzione giurisdizionale – e accogliendone, quindi, una nozione più ampia, per cui “è sanzione anche la preclusione ad ottenere un vantaggio, a conseguire un risultato; [...] anche l'annullamento di un atto; [...] anche lo scioglimento di un organo”<sup>23</sup> – comunque il sistema dei precedenti parlamentari, per come attualmente conformato, non sembra soddisfare i requisiti della giuridicità.

Vero è che la recente giurisprudenza costituzionale sulla decretazione d'urgenza<sup>24</sup> pare aprire ben più di uno spiraglio nella direzione sopra accennata, perché commina proprio uno dei tipi di “sanzione” (l'annullamento parziale dell'atto) che potrebbe riagganciare le procedure parlamentari non solo alla nozione “ampia” di norma giuridica, ma addirittura alla sua accezione più rigorosa. L'intervento della Corte rappresenta, quindi, una tappa fondamentale della “lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo”<sup>25</sup>; addirittura, se adeguatamente supportata e confermata, potrebbe forse costituirne un approdo. L'esperienza anche recente insegna, tuttavia, a non confidare troppo nei poteri taumaturgici delle (sole) pronunce costituzionali: per citare il caso più noto, basti pensare a quanto accaduto a seguito della, pur fondamentale, sentenza n. 360 del 1996, e agli effetti distorsivi prodotti sulle procedure parlamentari proprio dall'abbandono forzoso della prassi della reiterazione.

Rimanendo ancorati all'attuale realtà, pertanto, non si può che ribadire come il sistema che si manifesta tramite i precedenti parlamentari non segua le regole del diritto; esso costituisce, piuttosto, un coacervo di casi stratificatisi senza una logica giuridicamente riconoscibile, ma perfettamente comprensibile in termini di *puri rapporti di forza*: se il Governo ha la capacità di imporre ad una maggioranza parlamentare sufficientemente numerosa (e compiacente, o supina, o semplicemente incompetente<sup>26</sup>, a scelta) la propria volontà, qualsiasi procedura diventa ammissibile<sup>27</sup>.

Volendo forse forzare un po', ma nemmeno troppo, il concetto, non mi pare poi così azzardato affermare che definire “precedenti” gli episodi parlamentari sia, in realtà, il modo con cui il sistema dei partiti italiano ha ammantato di giuridicità (e di una giuridicità di blasonata tradizione, data l'assonanza con il sistema di *Common law*) il

---

<sup>23</sup> S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *www.federalismi.it*, 8 febbraio 2012, p. 7.

<sup>24</sup> Il riferimento è, ovviamente, alla sent. n. 22 del 2012 della Corte costituzionale e in particolare al punto 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>25</sup> Riprendendo per intero il titolo dell'omonimo saggio di M. MANETTI, in *Quaderni costituzionali*, 2008, p. 835 s.

<sup>26</sup> Nel senso etimologico del termine, o, estensivamente, di “inconsapevole del proprio ruolo”.

<sup>27</sup> Il fenomeno è segnalato, in chiave descrittiva e con specifico riferimento al già citato D.L. n. 112 del 2008, da R. Perna, il quale rileva che le novità introdotte dal decreto sono importanti, ma “sono state adottate, in via sperimentale per il 2009, sulla base di una specifica necessità del Governo in vista del prossimo esercizio finanziario”; immediatamente dopo l'A. sottolinea che “ciò non costituisce una novità assoluta. Spesso, nel recente passato, la modifica e l'aggiornamento delle procedure di bilancio sono state attuate sotto la spinta di specifiche e contingenti necessità politiche”: R. PERNA, *La rivoluzione silenziosa*, cit., 908.

# Osservatorio sulle fonti

proprio dominio sull'istituzione rappresentativa, così finendo per realizzare l'originaria nozione di "partitocrazia"<sup>28</sup> coniata da Maranini.

3. (segue) *La rilevanza costituzionalistica: il sistema delle fonti parlamentari come questione non (più) solo teorica e (ormai) indifferibile*

Dal punto di vista costituzionalistico<sup>29</sup>, tale evidenza risulta allarmante per due profili.

a) *Profilo teorico*. La razionalità, la trasparenza, la controllabilità delle decisioni parlamentari sono, com'è ampiamente noto, alla base del sistema democratico (e della stessa nozione di Stato di diritto). Gli approfondimenti dottrinali sul tema sono molteplici ed estremamente autorevoli, e alcuni degli Autori che hanno contribuito in modo decisivo a mantenere vivo il dibattito partecipano ai lavori di questo Seminario: il che mi consente di non soffermarmi sul punto<sup>30</sup>, se non per sottolineare che la questione ha ormai una rilevanza sovranazionale, nel momento in cui il ruolo dei Parlamenti nazionali diventa centrale anche nella prospettiva europea<sup>31</sup>.

b) *Profilo pratico*. Partendo dal presupposto che il diritto dovrebbe servire, prima di tutto, a risolvere problemi<sup>32</sup>, mi pare di poter affermare che mai come in questo momento storico siano emerse in modo brutale le conseguenze concrete, innescate sul piano economico, della trentennale degenerazione degli *itinerari* decisionali, grossolanamente identificabili nell'incontrollabilità delle procedure di bilancio e nelle sue conseguenze sia sulla spesa che sul debito pubblico<sup>33</sup>. Questo non significa, naturalmente, che la responsabilità del debito pubblico sia attribuibile *sic et simpliciter* ai procedimenti parlamentari; tuttavia, i tre fenomeni sono strettamente intrecciati e (a prescindere da qualsiasi considerazione a posteriori sul periodo in cui il debito stesso è

---

<sup>28</sup> Intesa come "lo spostamento del potere effettivo dagli organi costituzionali dello stato agli apparati dei partiti" G. MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958, p. 21.

<sup>29</sup> Intendendo il costituzionalismo nell'accezione, rigorosa, di "regola e limite al potere".

<sup>30</sup> Con specifico riferimento all'applicazione dei principi citati alle procedure di bilancio, v. per tutti P. DE IOANNA, C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, 2008.

<sup>31</sup> Prendono le mosse proprio dalla prospettiva europea M. DEGNI, P. DE IOANNA, *La voragine. Inghiottiti dal debito pubblico*, Castel Gandolfo, 2012; cfr. anche G. RIVOCCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1/2011.

<sup>32</sup> E raccogliendo in questa sede, *si parva licet*, l'invito formulato da Massimo Luciani in conclusione della relazione *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblica*, tenuta al Convegno nazionale AIC svolto a Torino il 27-28 ottobre 2011 (e disponibile sul sito dell'Associazione).

<sup>33</sup> A mero titolo di esempio, v. P. DE IOANNA, A. MONTANINO, S. NICOLETTI ALTIMARI, *Il nuovo bilancio dello Stato: obiettivi e tempi della riforma*, in *Queste Istituzioni*, n. 152, 2009, 79 s.; V. RUSSO, *Come fare per ridurre la spesa pubblica e come prevederla all'interno delle procedure di bilancio?* Nota per il gruppo di lavoro (06/09/2007) su *Riforma della disciplina legislativa e regolamentare delle procedure di bilancio e degli strumenti della manovra finanziaria pluriennale e annuale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); P. GIARDA, *Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 24.01.2012.

# Osservatorio sulle fonti

stato accumulato) è innegabile che almeno una delle direttrici per la “messa in sicurezza” della situazione economica italiana passi per le Camere<sup>34</sup>.

I fatti paiono dimostrare ormai inequivocabilmente che la correttezza procedurale non è solo un argomento di discussione teorico-accademica, ma uno strumento (irrinunciabile) per realizzare l’obiettivo primario della Costituzione, cioè la tutela dei diritti<sup>35</sup>. Se fino alla metà degli anni 2000 il problema poteva essere sottovalutato – ritenendolo tutto sommato una questione riservata agli studiosi di Diritto parlamentare e di Teoria delle fonti – la crisi economica in atto ha reso evidenti le ricadute, drammatiche, di una gestione incontrollabile delle procedure sulla vita dei cittadini, in termini di garanzia dei diritti (non solo sociali) e di tenuta delle stesse istituzioni democratiche.

## 4. I precedenti come problema di metodo

Davanti alla situazione appena descritta, mi pare che l’atteggiamento del giurista – e del costituzionalista in particolare – possa essere fondamentalmente di due tipi.

La prima opzione consiste nel tentare di “tenere il passo” con le “innovazioni” procedurali, registrandone l’evoluzione in chiave sostanzialmente descrittiva. Il che da un lato costituisce un’operazione, oltre che necessaria, certamente utile, perché consente di comprendere le modalità con cui si svolgono realmente i lavori parlamentari; dall’altro lato, però, comporta un consistente rischio di scivolare nella mera razionalizzazione dell’esistente, finendo per legittimare *qualsiasi cosa*, con l’attribuzione, oltretutto, di un certo grado di dignità teorica a prassi di opinabile (per usare un eufemismo) fondamento giuridico.

---

<sup>34</sup> “Una gestione equilibrata della finanza pubblica non ha particolare bisogno, sotto il profilo metodologico, di modifiche costituzionali, ma di altri interventi. Primo. Ripristinare procedure decisionali di finanza pubblica ordinate e trasparenti. Da circa un decennio, ormai, nonostante la riforma della legge di contabilità [...], si assiste ad un far west senza regole. Decreti-legge finanziari che si susseguono senza limiti, scoordinati e pasticciati, in cui il decreto successivo modifica ciò che era stato stabilito dal precedente. Senza discussione, schiacciata dalla posizione della fiducia, ormai divenuta una prassi consolidata. Questo modo di procedere genera incertezza, che è la cosa che disturba più di ogni altra i mercati finanziari. [...] Secondo. Dotare il parlamento di strumenti per verificare le proposte finanziarie del governo. [...] Il modello maggioritario, il federalismo e l’integrazione europea richiedono un salto di qualità. [...] Terzo. Il governo deve avere corsie preferenziali adeguate per veicolare le proposte di finanza pubblica. [...] Si eviterebbero i decreti-legge, i maxi emendamenti e le fiducie. E i cittadini potrebbero capire cosa si sta facendo.”: M. DEGNI, P. DE IOANNA, *La voragine*, cit., pp. 85-86.

<sup>35</sup> Pare utile sottolineare il punto, forse non ancora sufficientemente avvertito dalla dottrina costituzionalistica italiana (con alcune rilevanti eccezioni, in parte rappresentate, di nuovo, dai partecipanti a questo Seminario). Pare inoltre significativo, su altro fronte, che nella giurisprudenza costituzionale la prima affermazione esplicita (prontamente sottolineata da M. MANETTI, *La procreazione assistita tra ordinarietà ed emergenza*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. GUAZZAROTTI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Dalla provetta alla Corte. La legge n. 40 del 2004 di nuovo a giudizio*, Padova, 2008, p. 10; lo spunto è stato poi sviluppato dall’Autrice in *La lunga marcia*, cit., p. 843 s.) del legame diretto tra procedure e diritti risalga al 2007, nell’ormai storica sentenza n. 171. In generale sulla necessità che le scelte di politica economica siano definite in sede parlamentare, v. anche le considerazioni di M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit., par. 7.

# Osservatorio sulle fonti

La seconda opzione, che della prima è un *upgrade*, consiste invece nel riconoscere in tali “innovazioni” un problema (urgente) e, di conseguenza, nel tentare di limitarle, con l’obiettivo di riportare il sistema parlamentare ad un minimo di coerenza con l’ordinamento costituzionale.

Il che non significa, ovviamente, negare in radice la (secondo me ineliminabile) flessibilità delle regole parlamentari; né, tantomeno, pretendere che l’attività delle Camere debba sottostare a regole decise altrove. Tra l’eterodirezione e l’arbitrio è però possibile (e necessario) trovare un punto mediano, che garantisca al contempo l’autonomia dell’organo rappresentativo e il rispetto della legalità costituzionale, finora rimasto decisamente recessivo.

Se si accede a questa seconda prospettiva, il problema diventa esclusivamente *operativo*: dando cioè per acquisito che l’obiettivo sia la controllabilità delle procedure parlamentari, si tratta di individuare gli strumenti giuridici che consentano di raggiungerlo<sup>36</sup>, senza preclusioni teorico-ideologiche, senza reticenze dovute alla difficoltà tecnica della soluzione e senza, se è consentito, timore reverenziale per filoni giurisprudenziali o dottrinali che, pur indubbiamente autorevoli, scontano forse un eccessivo scarto temporale tra la loro elaborazione e la realtà attuale.

Da questo punto di vista, lo “strumentario giuridico” a disposizione è tradizionalmente suddiviso tra i rimedi *intra* ed *extra moenia*: ruolo del Presidente di Assemblea come interpreti delle regole parlamentari, affiancati dalle Giunte per il regolamento, da un lato; poteri del Presidente della Repubblica (specialmente in sede di rinvio ex art. 74 Cost.) e della Corte costituzionale, dall’altro. Nell’impossibilità di affrontarli nel loro complesso, mi limiterò a tentare di trarre, dalla premesse sopra accennate, alcune conseguenze di ordine metodologico con riferimento ai primi citati; restando, quindi, all’interno dell’ordinamento parlamentare.

## 5. Provando a ripensare i rimedi *intra moenia*: i Presidenti di Assemblea e le Giunte per il regolamento...

È perfino ovvio affermare<sup>37</sup> che la migliore soluzione per i problemi sopra esposti sarebbe costituita dall’attivazione (verrebbe da dire: rianimazione) degli istituti interni a ciascuna Camera e, *in primis*, della Presidenza di Assemblea<sup>38</sup>, nel suo ruolo di “arbitro”<sup>39</sup> o di “giudice”<sup>40</sup> del diritto parlamentare.

---

<sup>36</sup> Con una consapevolezza di fondo, per quanto banale possa sembrare: ogni tentativo di porre un freno al dominio assoluto dei partiti, per di più in quella che essi considerano la propria sede “naturale”, appare destinato a scontrarsi con ben più di una resistenza.

<sup>37</sup> Come peraltro già sostenuto in altre sedi: cfr. C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia delle fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni Costituzionali*, 2008, p. 741 s. e *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 787 s..

<sup>38</sup> Su cui v., per tutti e con ampi riferimenti bibliografici, le riflessioni di N. Lupo, alla voce *Presidente di Assemblea*, in *Digesto Disc. Pubbl., Aggiornamento*, Torino, 2010, p. 444 s.

<sup>39</sup> E GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, p. 11 s.

# Osservatorio sulle fonti

Adottando la prospettiva dell'ormai improcrastinabile necessità di un controllo delle procedure parlamentari, infatti, il primo dato che viene in considerazione è il fatto che la ricostruzione più accreditata della figura presidenziale pare oggi fondata su una sorta di "presunzione di imparzialità"<sup>41</sup>, la quale, se da un lato è perfettamente comprensibile alla luce della sua evoluzione storica, dall'altro lato, però, non è (più) sostenuta da adeguate garanzie e ha finito, nella realtà, per costituire una sorta di schermo, all'ombra del quale i titolari della carica hanno preso ben altre direzioni.

Guardando all'evoluzione dell'istituto a partire dai primi anni '70, mi pare di poter affermare che la progressiva definizione del ruolo presidenziale, sia in ambito parlamentare che nelle stesse riflessioni della dottrina largamente maggioritaria, si sia svolta partendo da una prospettiva che potremmo definire "politica": una prospettiva, cioè, per cui qualsiasi decisione/atto/procedura sono leciti, a condizione che siano basati sul consenso dei protagonisti. Il che risulta, come già accennato, quasi inevitabile, se solo si tiene conto di due fattori. Innanzitutto, rileva il peculiare clima politico-istituzionale della cd. "Prima Repubblica", caratterizzato in ambito parlamentare dalla strutturale impossibilità di distinguere tra i soggetti (partiti, gruppi, alleanze) cui attribuire chiaramente la responsabilità dell'indirizzo politico e, all'opposto, quelli cui sarebbero spettate le tradizionali prerogative delle minoranze. Inoltre, è necessario tenere presente che tutta l'evoluzione della figura presidenziale è avvenuta nell'ambito di un ordinamento autoreferenziale che, nonostante le critiche della dottrina più attenta, è tuttora (quasi) impermeabile a qualsiasi intervento esterno.

Il ruolo e le azioni dei Presidenti di Assemblea sono quindi stati condizionati, per lunghi anni, esclusivamente da convenzioni sorte sulla base delle dinamiche esistenti tra i partiti. A garanzia dell'imparzialità presidenziale si poneva – oltre all'alto *quorum* richiesto dai regolamenti, almeno in prima battuta, per l'elezione – l'attribuzione di una delle Presidenze al maggiore partito di opposizione, il PCI. Tale convenzione, garantendo il bilanciamento tra le cariche, sembrava sufficiente ad assicurare la "neutralizzazione" dei poteri presidenziali. A ciò si aggiungeva il dato concreto di un sistema in cui nessuno aveva forza (numerica) sufficiente per prendere decisioni in modo autonomo: il che, sul piano teorico, ha consentito di trascurare l'esigenza di provvedere alla definizione dei ruoli di maggioranza ed opposizione, affermando in modo definitivo i diritti e le prerogative di ciascuno<sup>42</sup>; sul piano pratico, creava la vera e propria necessità, per i Presidenti, di operare come mediatori all'interno delle Aule

---

<sup>40</sup> N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, cit., p. 455 ss, ove anche un'accurata rassegna delle diverse qualificazioni adottate dalla dottrina in relazione al ruolo presidenziale.

<sup>41</sup> Riassunta nella qualificazione di Manzella del Presidente come "uomo della Costituzione" (A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 3° ed., Bologna, 2003, p. 42), su cui hanno fatto ampiamente leva (giungendo molto vicini ai limiti dello snaturamento della nozione, per come originariamente concepita) anche coloro i quali hanno ricoperto la carica nelle ultime legislature.

<sup>42</sup> Parafrasando una riflessione formulata da più parti in dottrina, si potrebbe dire che l'attuale Parlamento non riconosce l'importanza della tutela dei diritti dell'opposizione perché quest'ultima, per lunghi anni, non è sostanzialmente esistita: l'esigenza primaria era la ricerca del consenso, non la definizione di regole chiare e stabili per una corretta dialettica tra una maggioranza che sostiene il Governo ed un'opposizione che concorre a sostituirla.

# Osservatorio sulle fonti

parlamentari, al fine di evitare la paralisi dei lavori in un sistema in cui qualsiasi gruppo, originariamente anche piccolissimo, aveva la possibilità di creare notevoli ostacoli alla complessiva attività delle Assemblee.

Tutte queste circostanze hanno contribuito a mettere in secondo piano la posizione di controllore dei regolamenti e delle procedure assegnata ai Presidenti, esaltandone invece la capacità operativa di favorire la funzionalità parlamentare: con la conseguenza che il progressivo aumento dei poteri – in funzione antiostruzionistica e solitamente insindacabili – assegnati agli organi di vertice delle Assemblee non è mai stato affiancato dall'attribuzione di un'equivalente responsabilità e, soprattutto, dalla chiara consapevolezza della necessità di porre limiti alla loro azione.

Alla base dell'interpretazione “politica” del ruolo presidenziale si trova(va), insomma, un unico requisito fondamentale: che l'azione dei Presidenti stessi sia sorretta dal consenso di quella parte di deputati/senatori che hanno contribuito ad eleggerli, perché solo loro potrebbero, eventualmente, revocare il mandato<sup>43</sup>. E finché l'elezione avveniva con maggioranze ampie, comprendenti quella che per convenzione veniva chiamata “opposizione parlamentare”, ciò garantiva che l'azione presidenziale si svolgesse con modalità definibili come *super partes*; nel momento in cui, invece, la maggioranza *pro tempore* ha avuto la possibilità aritmetica di eleggere un proprio esponente al seggio più alto delle Camere, rompendo l'equilibrio su cui la carica si reggeva, hanno iniziato ad evidenziarsi i problemi derivanti dall'assenza di una compiuta riflessione su ciò che è consentito, o meno, alla Presidenza di Assemblea<sup>44</sup>.

Riflessione che invece, alla luce delle considerazioni che precedono, mi pare oggi non più rinviabile, per una serie di ragioni: non solo perché sono riservate ai Presidenti l'interpretazione e l'applicazione dei regolamenti e quindi, nei fatti, la “selezione” dei precedenti e la conseguente creazione delle prassi; ma anche perché agli organi di vertice delle Assemblee “spetta un ruolo significativo nel promuovere e nel sagomare – o, simmetricamente, nel rallentare o nel bloccare – le riforme dei regolamenti”<sup>45</sup>; e perché, infine e più in generale, l'atteggiamento presidenziale può avere enormi ricadute

---

<sup>43</sup> La questione della possibilità di revoca del mandato presidenziale da parte dell'Assemblea (che nel testo è considerata solamente dal punto di vista pratico: in riferimento, cioè, alla maggioranza eventualmente necessaria) non è per nulla pacifica in dottrina: cfr. N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, cit., p. 448.

<sup>44</sup> Sul punto sia consentito rinviare a C. BERGONZINI, *Presidenti delle Camere: quando l'imparzialità diventa potere*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 545 s.. Una conferma di quanto sostenuto sembra arrivare direttamente dalla cronaca delle vicende dell'ultimo governo Berlusconi, e in particolare dall'atteggiamento del Presidente della Camera, quantomeno nella gestione della politica economica. Quest'ultimo, dopo un primo periodo in cui ha nella sostanza (e limitando le rimostranze alle dichiarazioni ufficiali) avallato pressoché qualsiasi forzatura per assecondare i *desiderata* del Governo, ha decisamente mutato linea dopo la “rottura” politica con la maggioranza avvenuta nell'autunno-inverno del 2010: quindi dopo essere passato, sostanzialmente, all'opposizione. Per una lettura parzialmente diversa, che approda però a conclusioni non dissimili, v. N. LUPO, *L'evoluzione del ruolo dei presidenti di Assemblea: ancora “uomini della Costituzione”?*, in *Italianieuropei*, 2011, p. 65 s.

<sup>45</sup> N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, cit., p. 458.

# Osservatorio sulle fonti

sia sul grado di consapevolezza dei componenti, sia sull'immagine "esterna"<sup>46</sup> della Camera che presiede. Se dalla visione "politica" delle dinamiche parlamentari si passa, pertanto, ad una più tecnico-giuridica, la figura presidenziale assume tutt'altra colorazione.

Per chiarire i termini della questione, soccorre (come spesso accade) la lezione di metodo impartita, nel 1965, da Gianni Ferrara<sup>47</sup>. L'argomentazione di quest'ultimo prendeva le mosse dall'osservazione secondo cui, dopo l'esperienza del fascismo – durante il quale “il sistema parlamentare si era lasciato sopraffare dall'interno, attraverso un abuso delle funzioni di quegli organi che avrebbero dovuto salvaguardarlo perché ad esso partecipi”<sup>48</sup> – “il costituente del 1948 incardinò in formule normative,

---

<sup>46</sup> Le ricadute mediatiche (anche in termini di immagine e non solo sull'opinione pubblica), delle attività parlamentari potrebbero sembrare un aspetto marginale, se solo non fosse innegabile che “la sfera dei *mass-media* costituisce ormai il punto di incontro fra i cittadini e la politica”: C. DE CESARE, *Media and politics: il sistema politico-istituzionale e i mezzi di comunicazione di massa*, in C. DE CESARE (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Roma, 2011, p. 173.

<sup>47</sup> G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano 1965. La ricostruzione del Presidente di Assemblea proposta da Gianni Ferrara viene solitamente classificata tra quelle che definiscono l'istituto come “uomo della maggioranza”, contrapposta alla visione prevalente del Presidente *super partes*. In realtà, “ad un'analisi meno superficiale [...] non può sfuggire la peculiarità di quella tesi: essa, nel preciso momento storico in cui fu formulata, rispondeva all'esigenza di operare una sistemazione dommatica dell'istituto presidenziale che consentisse di riordinare concettualmente una realtà politico-parlamentare in rapida evoluzione, nella quale emergeva con forza il dato dell'autonomia costituzionale del Parlamento e della sua primaria posizione all'interno dell'attività di indirizzo politico, obiettivi, questi, in vista dei quali il Presidente di Assemblea parlamentare veniva ad assumere l'inedita configurazione di supremo rappresentante e garante degli interessi permanenti ed istituzionali della Camera da lui presieduta.”: A. MENCARELLI, *Il Presidente di Assemblea parlamentare. Profili storici e posizione dell'istituto nell'attuale congiuntura politico-costituzionale*, in *Nomos*, 1994, p. 71 s., p. 76. Concordano su tale lettura A. DI GIOVINE, *Modelli di speakership parlamentare e stile esteriorio dei Presidenti delle Camere*, in *A.I.C. Annuario 2000, Il Parlamento*, Padova, 2001, p. 373 s., p. 381 e C. PINELLI, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 9, Torino, 1999, p. 67 s., p. 71, il quale sottolinea come il lavoro di Ferrara si ponesse “in linea con una lettura della forma di governo capace di rispondere ai problemi di allora, e in aperta polemica con ricostruzioni mistiche, affini a quelle cui era rivolta la polemica di Esposito a proposito del Capo dello Stato”. Un accenno alla “rivalutazione” della tesi in esame, seppure nei limiti di una sua utilizzazione per arginare il cd. “ostruzionismo di maggioranza”, si trova in R. TOSI, *Lavori delle Camere e mediazione dei Presidenti*, in *Diritto e società*, 1973, p. 525 s., pp. 554-555. In tempi decisamente più recenti, è ancora Nicola Lupo a sottolineare, con riferimento alla ricostruzione in esame, che: “pur non potendosi semplicisticamente ridurre ad una configurazione del ruolo del Presidente di Assemblea come «uomo della maggioranza», appare perfettamente coerente, allorquando evidenzia il peso presidenziale nel garantire l'attuazione del programma governativo [...] con il ruolo fino ad allora svolto dai Presidenti; inoltre, nella misura in cui, pur criticando la caratteristica tralatizia dell'imparzialità, ne sottolinea le funzioni di garanzia nel Parlamento e nel sistema costituzionale, si presta altresì a consentire un utile inquadramento per larga parte delle vicende successive.”: N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, cit., p. 477.

<sup>48</sup> Da ciò nasceva, “nella coscienza della classe politica che si accingeva a costruire l'edificio costituzionale, [...] la constatazione di come possa essere fragile il sistema di garanzie formali contenuto nelle costituzioni scritte e fondato sulla distribuzione e sulla reciproca delimitazione di competenze tra gli organi costituzionali”: G. FERRARA, *op. cit.*, 202.

# Osservatorio sulle fonti

dalla maggior efficacia formale, i principi dell'organizzazione dello Stato, le garanzie delle libertà e dei diritti dei cittadini, rendendo particolarmente qualificata ogni modifica costituzionale che attenga alla distribuzione ed alle modalità di esercizio delle funzioni sovrane. Creò, com'è noto, un organo di controllo giurisdizionale sull'attività legislativa [...]; attribuì al Capo dello Stato un potere di controllo (rinvio con messaggio) preventivo sull'attività legislativa congiuntamente ad altri poteri (messaggio, scioglimento) atti a bloccare eventualmente l'esercizio incostituzionale dell'attività legislativa<sup>49</sup>. Immediatamente dopo notava anche, però, che le funzioni di garanzia esercitate dagli organi citati “non riescono, considerate complessivamente, ad assicurare l'intangibilità delle attribuzioni parlamentari, né il corretto esercizio delle funzioni parlamentari stesse, se non in via mediata ed occasionalmente”<sup>50</sup>: da un lato, infatti, “è da rilevare che la funzione di garanzia del P.d.R. non ha valore definitivo”; dall'altro, “la decisione della Corte Costituzionale, seppure è capace di investire il momento dell'esercizio delle funzioni parlamentari (ma, in questa ipotesi, solo con riferimento alla attività legislativa) interviene soltanto *ex post*, con riferimento cioè ad atti perfezionati, efficaci ed esecutori”.

L'Autore concludeva perciò il proprio ragionamento sul punto sottolineando che “il problema vero è quello della *garanzia nel momento dell'esercizio*, quando, cioè, le attività (tutte) vengono a svolgersi. Detta funzione di garanzia comporta l'uso di poteri che ineriscono alle fattispecie procedurali, creando le condizioni – e mantenendole – in base alle quali i procedimenti via via possono realizzarsi secondo le prescrizioni costituzionali, le norme contenute nei regolamenti, le regole strutturali che individuano il sistema politico”<sup>51</sup>.

Per rendere effettiva tale garanzia, si potrebbe concludere alla luce dell'esperienza successiva, è necessario che l'organo cui direttamente o indirettamente afferiscono tutte le fattispecie procedurali sia in qualche modo *costretto* ad adottare, come parametro delle proprie decisioni, le tre fonti individuate da Ferrara; e ad adottarle, si noti, *esattamente nell'ordine gerarchico* (Costituzione, regolamenti, regole del sistema politico) *da questi delineato* e non, come accade oggi, in ordine inverso. In questo modo, la formula sintetica dell'imparzialità riacquisterebbe un senso nel discorso giuridico.

Come si potrebbe, allora, fornire qualche supporto (magari un po' più solido rispetto a quelli su cui si è appoggiata in passato) all'imparzialità dei Presidenti<sup>52</sup>? Sicuramente innalzando le maggioranze per l'elezione, dato che quella assoluta ex art. 64 Cost. non presuppone più l'apporto delle opposizioni; valorizzandone, inoltre, un certo grado di

---

<sup>49</sup> G. FERRARA, *op. cit.*, 201.

<sup>50</sup> G. FERRARA, *op. cit.*, 202, nota 28, da cui sono tratte anche le citazioni che seguono immediatamente nel testo (corsivo non testuale).

<sup>51</sup> *Ibidem*. Corsivi non testuali.

<sup>52</sup> La questione è particolarmente complessa, perciò mi limito, in questa sede, a delineare alcune possibilità, nella consapevolezza che ciascuna delle opzioni descritte nel testo richiede, a sua volta, ulteriori e specifiche riflessioni.

# Osservatorio sulle fonti

autonomia come figura istituzionale a sé<sup>53</sup>, così da iniziare almeno ad enuclearne le responsabilità, anche costituzionali; ma soprattutto rendendo in qualche modo sindacabili le sue decisioni già *intra moenia*: creando, cioè, un meccanismo procedurale adattabile a qualsiasi circostanza e quindi capace di funzionare in un sistema fluido come quello parlamentare. Il che si potrebbe ottenere operando contemporaneamente in due direzioni: da un lato assicurando il pieno rispetto della clausola del *nemine contradicente*<sup>54</sup>; dall'altro, rendendo sindacabili le decisioni presidenziali, non tanto davanti all'Assemblea<sup>55</sup>, quanto piuttosto davanti ad un organo "tecnico", quale la Giunta per il regolamento, della quale sarebbe certamente auspicabile una decisa valorizzazione (a partire da una modifica nei criteri di composizione in senso paritario, sul modello del Comitato per la legislazione della Camera). Rinviando adesivamente, sul tema, al contributo di Piero Gambale ai lavori di questo Seminario, mi limito a sottolineare che un irrobustimento del ruolo della Giunta potrebbe produrre importanti ricadute virtuose sulle problematiche poco sopra evidenziate, "posto che tale organo rappresenta uno dei pochi luoghi in cui il Presidente di Assemblea può essere chiamato a giustificare in forma almeno parzialmente pubblica e a discutere le decisioni che intende assumere, nelle sue vesti di "giudice" del diritto parlamentare, eventualmente richiamando in modo espresso e analizzando i precedenti di volta in volta invocati a supporto di tali decisioni"<sup>56</sup>.

## 6. (segue) ...e la pubblicità dei precedenti

Il rafforzamento dei profili di imparzialità del Presidente e la valorizzazione del ruolo della Giunta per il regolamento dovrebbero poi essere accompagnati, se non addirittura preceduti, da un passaggio ormai imprescindibile sulla via del tentativo di "sbloccare" la situazione: mi riferisco ad una qualche forma di pubblicazione dei precedenti, in modo da sottrarli una volta per tutte alla zona grigia degli *interna corporis*.

Come già argomentato in altra sede<sup>57</sup>, credo che il monopolio del "precedente segreto" affidato alle Presidenze (e alle burocrazie che egregiamente le supportano)

---

<sup>53</sup> Anche tale questione è tutt'altro che pacifica: sul punto, con particolare riferimento alla giurisprudenza costituzionale, cfr. N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, cit., p. 451.

<sup>54</sup> Su cui v. R. IBRIDO, *Clausola del "nemine contradicente"*, in *Rassegna parlamentare*, 2011, p. 367 s. Sul funzionamento della clausola nella prassi parlamentare – per cui il problema sta, in estrema sintesi, nella sede in cui viene richiesto (non l'Assemblea, ma la Capigruppo) - sia consentito rinviare a C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata*, cit., pp. 757-758.

<sup>55</sup> Sull'ormai sostanziale superamento dell'istituto dell'appello all'Assemblea, sottolineandone il "significato tutt'altro che marginale, perché fa sì che la decisione sull'applicazione del regolamento non sia presa sulla base di valutazioni e argomenti di carattere tecnico-giuridico, bensì di considerazioni di ordine politico", v. ancora N. LUPO, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., p. 456.

<sup>56</sup> N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, cit., p. 459.

<sup>57</sup> C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata*, cit., pp. 761-762. In tema, cfr. D. RAVENNA, *Note e spunti in materia parlamentare*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, 2009, p. 639 s. e R. IBRIDO, *Il Presidente d'Assemblea tra*

# Osservatorio sulle fonti

costituisca il primo intralcio al processo di costituzionalizzazione delle dinamiche parlamentari. Dal punto di vista giuridico, l'ostacolo è, innanzitutto, alla piena realizzazione del principio di pubblicità dei lavori, con le conseguenti ricadute in termini di trasparenza e quindi, in ultima analisi, di controllabilità<sup>58</sup>. Ma l'obiezione più solida al mantenimento del segreto resta, secondo me, sul piano logico: se quelle parlamentari sono le regole del gioco politico all'interno delle Assemblee, allora tutti i giocatori devono esserne a conoscenza, prima ancora di iniziare qualsiasi partita (così come deve poterle conoscere almeno la parte di pubblico che voglia assistere alla competizione). A ciò si aggiunga che la stessa dottrina di Common law, ragionando di precedenti al di fuori dell'attività strettamente giurisdizionale, premette che "discoverability is what transforms nonjudicial activities into precedents. [...] In order for nonjudicial precedents to be precedents they must be at least knowable. Discoverability is thus important as an essential, indispensable prerequisite for a nonjudicial activity to count as a precedent in the first place"<sup>59</sup>.

Se le regole fossero note a tutti; se fossero interpretate e applicate da un presidente la cui imparzialità rispetto alle contingenze politiche fosse (almeno in parte) garantita da fattori estranei alle medesime contingenze; se, in ogni caso, fosse consentito a chi non concorda con la decisione presidenziale di rivolgersi, magari con filtri adeguati ad evitarne l'abuso, ad un "giudice d'appello", composto secondo criteri tecnici e non squisitamente politici; allora, e secondo me *solo* allora, sarebbe possibile ragionare *giuridicamente* di precedenti<sup>60</sup>, garantendo comunque al diritto parlamentare quel margine di flessibilità indispensabile al funzionamento di un organo costituzionale chiamato a confrontarsi con una realtà in costante – e spesso rapidissima<sup>61</sup> – trasformazione.

La vera difficoltà di qualsiasi rimedio interno sta, a mio parere, non tanto nella realizzabilità tecnica, quanto nella concreta praticabilità: ciascuno di questi controlli e limiti dovrebbe infatti essere attivato dagli stessi soggetti che ne subirebbero il vincolo.

---

*regolamento parlamentare e tecniche di lavoro sul precedente: un common lawyer in Parlamento?*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 3/2011, p. 15.

<sup>58</sup> E alimentando, al contrario, l'anacronistico alone di *arcana imperii* che tuttora circonda molte attività parlamentari.

<sup>59</sup> M. J. GERHARDT, *The power of precedent*, New York, 2008, pp. 112-113, il quale prosegue: "The discoverability of non judicial precedents makes their network effects possible. The normative authority of nonjudicial activities, just like that of judicial precedents, is linked to the frequency with which they are cited."

<sup>60</sup> In questa prospettiva, un solido riferimento si troverebbe senza dubbio nelle tecniche interpretative adottate nei sistemi di *Common law*; delle quali, invece, tenderei al momento a diffidare, per un motivo di per sé piuttosto banale: in assenza delle condizioni basilari (in sintesi: conoscibilità e gerarchia dei precedenti e doppio grado di giurisdizione) che garantiscono uniformità e prevedibilità nell'applicazione del metodo casistico, il tentativo di leggere la realtà italiana tramite categorie teoriche elaborate in altri contesti – per quanto intellettualmente affascinante e certamente ricco di spunti – rischia di costituire l'ennesimo avallo dell'esistente, ricacciando nell'ombra la necessità di modifiche *strutturali* del sistema.

<sup>61</sup> Tornando al settore da cui l'analisi ha preso spunto, cioè le procedure di bilancio, basta pensare non solo alla velocità con cui la crisi economica si è diffusa a livello globale, ma anche alla mutevolezza del quadro europeo di riferimento.

# Osservatorio sulle fonti

Quale maggioranza, se autosufficiente dal punto di vista numerico, sarebbe disposta a “rinunciare” al Presidente? Quale maggioranza sarebbe incline a renderne sindacabili le decisioni, per di più da parte di un organo su cui non eserciterebbe un totale controllo? Quale potere sarebbe propenso a svelare i propri *arcana imperii*?

La risposta appare, di nuovo, banale: una maggioranza consapevole del proprio ruolo, e del fatto che prima o poi potrebbe diventare opposizione; un’opposizione che, a sua volta, decida di non prestarsi al “negoziato” almeno sui principi di funzionamento del sistema. In generale, una classe politica che abbia contezza della distinzione tra se stessa e l’Istituzione in cui si trova. È evidente, però, che per questa via si esce dai confini del diritto – salvo che per l’aspetto, non certo secondario, ma altrettanto certamente non risolutivo, della legislazione elettorale – per entrare nell’annoso problema della selezione della classe dirigente, per la soluzione del quale il solo “strumentario giuridico” non sembra essere sufficiente.