

# Osservatorio sulle fonti

## SPUNTI RICOSTRUTTIVI SUL RUOLO DELLE GIUNTE PER IL REGOLAMENTO NELLA FORMAZIONE E INTERPRETAZIONE DEL DIRITTO PARLAMENTARE ITALIANO\*

di Piero Gambale

SOMMARIO: 1. Alcune considerazioni introduttive. - 2. Le origini statutarie delle Giunte per il regolamento. - 3. Le Giunte per il regolamento e il diritto parlamentare non scritto “ai tempi del maggioritario”. - 4. Qualche spunto conclusivo per ripensare, a partire dalle Giunte per il regolamento, i collegi parlamentari diversi dalle Commissioni parlamentari?

### 1. Alcune considerazioni introduttive

E' ben nota ed efficace l'immagine hegeliana del Parlamento come “porticato” tra lo Stato e la società civile: essa coglie, quasi “plasticamente”, la capacità delle assemblee parlamentari di “essere a mezza strada tra il popolo e la direzione di governo”<sup>1</sup>, adattandosi in tal modo ai diversi profili dei mutamenti sociali.

Attraverso le proprie procedure, nelle quali vengono mixate politicITÀ e giuridicità, l'Istituzione parlamentare incanala le istanze partecipative provenienti dall'“esterno”<sup>2</sup>. A rendere possibile tale attività, intervengono peculiari caratteristiche dell'ordinamento parlamentare, quali la particolare e ricca congerie di fonti del diritto parlamentare<sup>3</sup>.

Nell'ambito di queste, il diritto parlamentare non scritto (*unwritten*), nelle sue diverse componenti, riveste un ruolo non secondario, sia sotto il profilo qualitativo sia sotto quello quantitativo<sup>4</sup>.

Nel diritto parlamentare, infatti, non vi è solo spazio per le tradizionali figure di fonti-fatto conosciute nel diritto costituzionale non scritto, quali consuetudini e convenzioni, *secundum* e *praeter legem* o *Constitutionem*, a seconda delle diverse gradazioni che assume il loro legame con la norma scritta, e in particolare con la Costituzione.

Vi è anche un significativo margine di operatività per uno spettro di “regole” non

---

\* 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> Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 30 e ID., *Prefazione* a L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2008, p. IX-XI.

<sup>2</sup> Anche attraverso nuovi canali che hanno ricadute sulle funzioni dei moderni Parlamenti, come quelli tecnologici riguardanti ad esempio i *new media*: v. sul punto, C. LESTON-BANDEIRA, *The impact of the Internet on Parliaments: a legislative studies framework*, in *Parliamentary Affairs*, 4/2007, p. 660 ss.

<sup>3</sup> Ricorda come il settore delle fonti nel diritto parlamentare sia pervaso da una “creatività” che contribuisce a fare del diritto parlamentare una sorta di “clinica costituzionale”, S. TOSI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Facoltà di Scienze politiche “Cesare Alfieri”, Firenze, 1962, p. 5.

<sup>4</sup> Lo ricorda L. ELIA, *Introduzione*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 9.

# Osservatorio sulle fonti

scritte qualitativamente più ampio (e per certi versi più originale), frutto di una maggiore esigenza di flessibilità richiesta dalle dinamiche della politica. Si pensi, per esempio, alla consuetudine “orizzontale” del c.d. *nemine contradicente*, in forza della quale è possibile derogare (potenzialmente) a qualsiasi norma scritta di diritto parlamentare, purché vi sia accordo unanime<sup>5</sup>. Oppure, per quanto attiene alla formazione spontanea del diritto di natura convenzionale, si richiama la possibile riconducibilità a queste ultime degli accordi interistituzionali o delle “intese” tra i Presidenti delle due Camere<sup>6</sup>.

Nel caso poi in cui il legame con la norma scritta sia del tutto inesistente, regole di correttezza, prassi e formazione dei precedenti<sup>7</sup>, oltre ad assumere una notevole rilevanza quantitativa<sup>8</sup>, pongono problemi particolari<sup>9</sup>, come dimostrano i contributi raccolti in questa sede.

La “regola” del diritto parlamentare, potendo essere contenuta o in un documento scritto o scaturire da un fatto/comportamento, è sottoposta *naturaliter* ad un processo che si potrebbe definire di “osmosi biunivoca”, con trasmissioni dall’uno all’altro versante: certo, il dato del diritto parlamentare scritto appare indubbiamente prevalente ma le difficoltà di formalizzazione delle sue regole, da sempre ricorrenti in tale contesto<sup>10</sup>, sembrano sistematicamente riproporsi, confermando il carattere “imperfetto” dello stesso e non sciogliendo definitivamente, come recenti vicende paiono dimostrare, l’intimo dissidio tra le “due anime” del diritto parlamentare<sup>11</sup>: da un lato, disciplina

---

<sup>5</sup> Sul punto cfr. da ultimo, R. IBRIDO, *Clausola del nemine contradicente*, in *Rass. parl.*, 2/2011, p. 367 ss.

<sup>6</sup> V. R. DICKMANN, *Le nuove “regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi”*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, p. 723 ss.

<sup>7</sup> V. sul punto, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 49 ss.

<sup>8</sup> Come ricordano, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., i quali evidenziano che il notevole spazio per il diritto parlamentare non scritto, e in particolare per la prassi, deriva “in parte perché le situazioni procedurali tendono naturalmente a moltiplicarsi, al di là della casistica prevista dalle disposizioni dei regolamenti parlamentari”, spec. p. 50.

<sup>9</sup> V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 19 ss., F. FABRIZI, *Precedente giudiziale, giudicato sostanziale “esterno”, precedente parlamentare: profili di un possibile confronto*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 6/1998, spec. p. 245-247; cfr., M. DI PIAZZA, *La rilevanza delle fonti non scritte nel diritto parlamentare*, in *Nuove aut.*, 3/2002, spec. p. 354; M. MIDIRI, *Regolamento e prassi parlamentare: le aspettative dei soggetti politici*, in *St. parl. pol. cost.*, 147-148/2005, spec. p. 18; D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (Per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, p. 533; E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., p. 11 ss. e C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 4/2008, spec. p. 743.

<sup>10</sup> Sul punto, v. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990, spec. p. 1-4.

<sup>11</sup> In questi termini, v. N. LUPO, *Il ruolo delle burocrazie parlamentari alla luce dei principi generali e dei mutamenti dell’assetto istituzionale, nazionale e sopranazionale*, relazione introduttiva alla giornata di studio su “Il ruolo degli apparati serventi delle assemblee legislative tra tradizione e linee di sviluppo”, in occasione del Bicentenario della Costituzione siciliana del 1812 e svoltasi a Palermo il 20 gennaio 2012.

# Osservatorio sulle fonti

attuativa della Costituzione<sup>12</sup> e dall'altro disciplina di auto-organizzazione propria di ogni collegio<sup>13</sup>.

Evidentemente, la definizione di uno spazio attribuito all'autonomia normativa delle assemblee parlamentari, da esercitarsi attraverso la potestà regolamentare, pur contenuto dapprima in una Costituzione *octroyée* come lo Statuto albertino (art. 61)<sup>14</sup> quindi in una Carta costituzionale "rigida" come quella repubblicana (art. 64), non ha esaurito, con particolare riferimento al caso italiano, l'esistenza di un ambito riservato alla "vivida esperienza" che gli usi e le prassi producono nelle aule parlamentari.

## 2. Le origini statutarie delle Giunte per il regolamento

Tenendo conto di tale contesto, occorre ora provare a ricostruire il ruolo interpretato, sin dalle origini statutarie del nostro diritto parlamentare, da quegli appositi organi collegiali, dotati di peculiari caratteri strutturali e funzionali, denominati Giunte per il regolamento (interno).

Si trattò di una soluzione peculiare dal punto di vista dell'organizzazione delle assemblee parlamentari che derivò dalla progressiva differenziazione del procedimento previsto per l'approvazione delle leggi rispetto a quello adottato per l'approvazione delle riforme dei regolamenti parlamentari<sup>15</sup>: nel primo caso, infatti, l'esame dei provvedimenti legislativi era affidato agli Uffici, organismi la cui composizione era frutto di un'estrazione a sorte; nel secondo, le Commissioni per il regolamento (interno), poi Giunte, organi permanenti nominati dal Presidente d'Assemblea, alla stessa stregua delle commissioni che sovrintendevano settori peculiari dell'ordinamento parlamentare (biblioteca, bilanci, verifica delle elezioni - ve ne è ancora traccia nell'articolo 17 del reg. S.<sup>16</sup>).

La Presidenza dell'organismo fu svincolata da una mera logica di appartenenza alla maggioranza, dal momento che essa venne affidata dapprima ad una figura "terza" rispetto agli schieramenti: in tal senso venne indicata la figura di Crispi che si era, da Presidente d'Assemblea, "escluso" dalla votazione, per arrivare a sancire la definitiva corrispondenza tra la Presidenza della Giunta e quella d'Assemblea (v. art. 12, comma

---

<sup>12</sup> Sulla rilevanza delle fonti del diritto parlamentare, e in particolare di quelle scritte dei regolamenti parlamentari volte a rafforzare la presenza del Governo in Parlamento, cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali III, 2010, p. 586.

<sup>13</sup> Ci si riferisce alla c.d. teoria "internista" delle regole del diritto parlamentare, il cui capostipite in Italia è rappresentato dal Santi Romano: cfr. *Sulla natura dei regolamenti parlamentari (1906)*.

<sup>14</sup> Sul particolare significato che il riconoscimento statutario dell'autonomia regolamentare rappresentava in un documento flessibile come lo Statuto albertino, v. G. G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano 1986, p. 109 e ss. Più in generale, sulle differenze tra la soluzione adottata nello Statuto albertino e quelle riscontrabili in altri contesti europei: v. G. G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. Giur.*, p. 3.

<sup>15</sup> Sul punto cfr. S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Cedam, Padova, 1995, spec. p. 110 ss.

<sup>16</sup> Nel quale si menziona il potere di nomina del Presidente d'Assemblea, oltre che della Giunta per il regolamento, anche di quella delle elezioni e delle immunità parlamentari e della Commissione per la biblioteca e per l'archivio storico.

# Osservatorio sulle fonti

2, reg. C.)<sup>17</sup>.

Le Giunte per il regolamento furono così chiamate a fare i conti con “*le modificazioni e le aggiunte che l’esperienza dimostra necessarie*” (espressione che si ritrova ancora oggi nel reg. C., art. 16, c. 3): in particolare alla Camera, le Giunte per il regolamento saranno interpreti, con le c.d. “*riforme Bonghi*”, di quella impostazione c.d. di “*manutenzione*” regolamentare realizzata attraverso una serie di interventi puntuali di razionalizzazione della disciplina dei singoli istituti parlamentari che segnerà la fine dei tentativi di sistematizzazione organica delle regole di funzionamento del Parlamento<sup>18</sup>. Esse rappresentarono una sorta di “*catalizzatore*”, in grado di agevolare la trasformazione del diritto parlamentare non scritto in regole e procedure formalizzate.

Dal periodo statutario sino ai giorni della crisi dello Stato liberale tali sedi parlamentari furono pertanto osservatori privilegiati non soltanto delle evoluzioni del diritto parlamentare *tout court* quanto anche delle vicende politico-istituzionali. E’ ciò che si evince se si leggono i verbali delle sedute di tali consessi: in essi si coglie interamente la peculiarità di questi cruciali “*snodi*” del diritto parlamentare italiano, attraverso la comprensione “*a tutto tondo*” del significato di istituti parlamentari che in sé potrebbero apparire come pure *technicalities*, quali il superamento degli “*uffici*” come modalità per l’esame preliminare dei progetti di legge e l’istituzione delle commissioni permanenti, oppure al riconoscimento del potere di autoconvocazione dell’Assemblea e delle Commissioni<sup>19</sup>.

### 3. *Le Giunte per il regolamento e il diritto parlamentare non scritto “ai tempi del maggioritario”*

Nelle considerazioni svolte si è dato conto per brevi cenni delle origini e della particolare collocazione delle Giunte per il regolamento, poste sul “*crinale*” tra diritto parlamentare non scritto e regole formalizzate; ora occorre, venendo nello specifico ai rapporti con il diritto parlamentare non scritto, interrogarsi su quali siano le funzioni di questi organismi parlamentari che in qualche modo fungono da “*canali di raccolta*” delle prassi e dei precedenti.

Spesso, infatti, si tende a focalizzare l’analisi su un profilo che non esaurisce di certo il novero delle attribuzioni delle Giunte per il regolamento. Ci si riferisce in particolare alle procedure di istruttoria e di approvazione, sia pure con modalità che si sono andate configurando in modo parzialmente diverso tra Camera e Senato, delle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari generali<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., spec. p. 139.

<sup>18</sup> Sul punto, cfr. P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, Carucci, Assisi.

<sup>19</sup> Cfr. *Le riforme regolamentari di fine secolo (1886-1900)*, Camera dei deputati, Archivio storico, Roma, 1996, spec. p. 16 ss. e *Il regolamento della Camera dei deputati da Giolitti a Mussolini. La Camera e la Giunta per il regolamento dal 1904 al 1927*, Camera dei deputati, archivio storico, Roma, 2010, spec. p. 155 ss.

<sup>20</sup> Come è noto, sia pure con modalità diverse, le Giunte per il regolamento hanno, in tema di riforme dei regolamenti parlamentari scritti, una sorta di “*monopolio*” dell’iniziativa, che si traduce nella priorità

# Osservatorio sulle fonti

In realtà, le Giunte per il regolamento si pongono quali organismi polifunzionali nel complesso ambiente dell'Istituzione parlamentare: in particolare, una parte delle loro attribuzioni è riconducibile all'attività di supporto alla funzione di interpretazione del regolamento propria del Presidente d'Assemblea (art. 8., reg. Cam.; art. 8 reg. Senato)<sup>21</sup>, competenza che si estrinseca anche nell'attività di soluzione dei conflitti di competenza tra le Commissioni nelle diverse "sedi" (ex c. 4, art. 72 e c. 4; art. 93, r. S.), nonché nella formulazione di pareri a sostegno dell'attività interpretativa (in particolare su questioni concernenti l'ammissibilità dello scrutinio segreto, art. 49, 1-sexies, reg. Cam.; art. 113, c. 5 reg. Senato)<sup>22</sup>.

Non è in questa sede possibile richiamare, anche solo per cenni, le numerose questioni sulle quali si sono, nell'arco di oltre un quarantennio, pronunciate le Giunte per il regolamento a sostegno dell'attività interpretativa del Presidente delle Camere.

Scorrendo ad esempio i numerosi pareri resi a partire dal 1971 dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati, si ha una visione d'insieme delle questioni (spesso assolutamente inedite) che, dalle larghe "maglie" del tessuto regolamentare, sono penetrate nella vita delle istituzioni parlamentari: si pensi al parere sulla procedura da applicare per la trasmissione in via sperimentale dei lavori delle Commissioni sul

---

sostanziale e procedurale accordata al testo proposto da queste ultime. Storicamente, è soprattutto con l'opera di integrale riscrittura dei regolamenti parlamentari nel 1971 che tali organismi si pongono quali veri e propri *pivot* sotto il profilo procedurale, anche perché in quella sede si rafforzò il carattere inclusivo della procedura di approvazione dei regolamenti parlamentari. Sul punto, v. ampiamente, anche con cenni al diritto comparato, S. CURRELLI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., spec. p. 265 ss. e p. 635 ss.; C. CHIMENTI, *I regolamenti del 1971*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Gior. st. cost.*, 15/2008, p. 135 ss. Ritieni che interpretare tale riforma nella sola ottica di "un'anticipazione della futura stagione consociativa" sia fuorviante e non consenta di cogliere integralmente il suo significato più profondo, G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, cit., p. 143.

Sul carattere "senza precedenti" di tale opera di riscrittura delle regole parlamentari, cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 21, i quali evidenziano come il coordinamento di tale operazione si realizzasse più sul piano della tempistica e dell'ispirazione culturale, rimarcando, al contempo, come persistessero elementi di differenziazione tra Camera e Senato, anche incidenti sull'esercizio di funzioni "comuni" per Costituzione, ossia quella legislativa e fiduciaria.

<sup>21</sup> Sul punto v., oltre alla manualistica, i contributi monografici sul ruolo e le funzioni del Presidente d'Assemblea e, in particolare, sulla sua veste di interprete del regolamento e di garante della sua attuazione: cfr. a. A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Giappichelli, Torino 2000, spec. pp. 87-88; M. IACOMETTI, *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano 2001, p. 325; A. SCIORTINO, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Giappichelli, Torino 2002, p. 72 e da ultimo, N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. IV, p. 444 ss.

<sup>22</sup> Sul carattere "partecipato" della funzione interpretativa del regolamento, con particolare riferimento al ruolo della Giunta per il regolamento e di altri organi parlamentari, v., il contributo di R. IBRIDO, *L'uso dei precedenti da parte dei presidenti d'assemblea: il metodo storico-casistico di interpretazione del diritto parlamentare*, (testo provvisorio) il quale opportunamente parla del Presidente come "azionista di maggioranza" della "società degli interpreti del diritto parlamentare", p. 6. Sulle Giunte per il regolamento, cfr. M. CAPUTO, *Giunta per il regolamento in Rass. parl.*, 3/2009, p. 985-993, Voce della sezione *Dizionario parlamentare*, a cura di A. CASU e V. VICENZI.

# Osservatorio sulle fonti

canale televisivo satellitare della Camera dei deputati (v. seduta della Giunta per il regolamento del 14 luglio 2004); o ancora, ai pareri 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).

In queste note ci si intende invece soffermare su alcuni profili che hanno interessato l'attività delle Giunte per il regolamento avendo come "sfondo" l'avvento delle dinamiche maggioritarie introdotte dai nuovi sistemi elettorali, che incrinano, per ragioni "fisiologiche" si potrebbe dire, la capacità della politica di trovare "contrappesi" e "compensazioni" nell'interpretazione delle regole del diritto parlamentare<sup>23</sup>.

Rispetto a tale dato, non meraviglia che il diritto parlamentare non scritto abbia assunto una crescente rilevanza, attraverso la "proliferazione" di prassi e precedenti (che spesso non costituiscono precedenti!) che hanno finito per imporre quella che efficacemente è stata descritta come una sorta di "tirannia del precedente", ovvero del caso risolto in modo conforme, con il rischio di "far prevalere il valore politico rispetto all'effettività delle statuizioni giuridiche previste dai regolamenti"<sup>24</sup>, in tema ad esempio di fasi costituzionalmente necessarie del procedimento legislativo<sup>25</sup>.

Anche sul funzionamento delle Giunte per il regolamento ciò ha avuto con qualche probabilità, ad avviso di chi scrive, un qualche impatto, rinvenibile nel rafforzamento di due dinamiche all'interno di tali consessi: *a)* l'evoluzione del ruolo della Presidenza, che da "uomo della Costituzione" diviene sempre più "politico" e "attivo" nell'interpretazione del regolamento<sup>26</sup>; *b)* la logica del confronto maggioranza-opposizione anche all'interno di organi, appunto le Giunte parlamentari, dai quali questa dovrebbe essere estranea. Inoltre, può forse leggersi alla luce di questi elementi una lunga "paralisi" del procedimento di "scrittura" dei regolamenti nelle ultime legislature<sup>27</sup>, con la conseguente *deminutio* del ruolo delle Giunte come soggetti in grado di agevolare la formalizzazione del diritto parlamentare (si pensi che una sola proposta di modifica è stata approvata, d'iniziativa della Giunta, in tema di modifica della disciplina dei ricorsi in materia di tutela giurisdizionale: articoli 12, 153-ter e 154 reg. C.)<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Così M. MIDIRI, *Regolamento e prassi parlamentare: le aspettative dei soggetti politici*, in *St. parl. pol. cost.*, cit., p. 22; sul punto cfr. D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (Per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, cit., p. 544.

<sup>24</sup> In tali termini, D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (Per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, cit., p. 544.

<sup>25</sup> V. sul punto C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentare*, cit., che addirittura parla di "scomparsa" della fase referente.

<sup>26</sup> Così E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, cit., p. 11 ss.

<sup>27</sup> Solo di recente rimessosi in moto: per il Senato, v. nota 23; per la Camera dei deputati, cfr. seduta Giunta per il regolamento del 29 marzo 2012, nella quale sono state rese comunicazioni del Presidente sulle prospettive di riforma del regolamento della Camera.

<sup>28</sup> Approvata dalla Camera in data 7 luglio 2009 e pubblicata nella G.U. n.157 del 9 luglio 2009.

# Osservatorio sulle fonti

## 4. Qualche spunto conclusivo per ripensare, a partite dalle Giunte per il regolamento, i collegi parlamentari diversi dalle Commissioni parlamentari?

In prospettiva, il ruolo delle Giunte per il regolamento, nel limitare la crescente “fluidità” del diritto parlamentare non scritto, sarà tanto più efficace quanto più incisiva sarà l’opera di riequilibrio dell’incidenza dei due fattori richiamati.

Nel momento in cui si scrive, si registra un duplice livello di “risposte”, operanti su piani differenti: a) quello *parziale e temporaneo*, rappresentato dal sempre più frequente ricorso ai pareri delle Giunte in luogo però della rinuncia a formalizzare modifiche regolamentari strutturali che sarebbero necessarie, considerate le importanti innovazioni introdotte in materia di finanza pubblica e di partecipazione all’Unione europea; b) quello *strutturale* dei possibili interventi destinati ad incidere in futuro sulla “natura interna” delle Giunte per il regolamento attraverso: 1) la possibile adozione di un regolamento “interno” delle Giunte; 2) la modifica dei criteri della loro composizione, introducendo quello della pariteticità; 3) la “messa a punto” di istituti in grado di attenuare il carattere di “dipendenza” delle Giunte dal Presidente d’Assemblea, immaginando ipotesi nelle quali una minoranza qualificata possa rivolgersi all’organo e “questioni nuove” sulle quali il Presidente sia obbligato a consultare le Giunte per il regolamento<sup>29</sup>.

Tali soluzioni potrebbero rappresentare lo sbocco di quel tentativo, soltanto abbozzato nell’ambito delle riforme regolamentari della fine del XX secolo, rappresentato dall’ipotesi di individuare nelle Giunte per il regolamento, in particolare presso la Camera dei deputati, una istanza di “monitoraggio” sull’attuazione della riforma dei regolamenti in tema di procedimento normativo, anche “duale”<sup>30</sup>: una sorta di *domestic oversight on parliamentary rules*, da svolgersi in raccordo con il Comitato per la legislazione<sup>31</sup> (artt. 154. 4, 16-bis, comma 6-bis e 96-ter).

Su un piano più generale, ciò offre lo spunto per un conclusivo profilo di riflessione degno di approfondimento: il principale tratto distintivo tra le Giunte (ma anche altri collegi parlamentari, quali l’Ufficio di Presidenza) e le Commissioni parlamentari, costituito dalla proiezione tutta interna al lavoro delle due Camere, sembra oggi non più così netto. Ciò non solo se si esamina il “tono” delle questioni che si sono andate via via

---

<sup>29</sup> Cfr. F. CLEMENTI, E. GIANFRANCESCO, *L’adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare meglio il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 159 ss.

<sup>30</sup> N. LUPO, *Due relazioni sull’attuazione delle riforme del regolamento della Camera dei Deputati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2001, p. 577-580.

<sup>31</sup> Da segnalare che ora il Comitato per la legislazione è previsto anche nelle ipotesi di riforma del Regolamento del Senato; v. in tal senso da ultimo le recenti modifiche contenute nel testo Quagliariello-Zanda (Doc. II, n. 29). Per un primo commento in dottrina sulle riforme del regolamento del Senato, cfr. N. LUPO, G. PERNICIARO, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan ma ancora non sufficientemente organico*, in *Astridonline* e in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 1/2012, e G. SAVINI, *Primissime osservazioni sulla proposta Quagliariello-Zanda di riforma organica del regolamento del Senato*, in *Amministrazioneincammino.it*.

# Osservatorio sulle fonti

ponendo nelle Giunte che affrontano i profili riguardanti lo *status* del parlamentare, sia in relazione all'art. 68<sup>32</sup> sia soprattutto con riferimento all'art. 66, ma anche, come detto, negli altri collegi "interni" delle Assemblee, quali l'Ufficio di Presidenza<sup>33</sup> e, appunto, la stessa Giunta per il regolamento. Da esse sembra ricavarsi un ripiegamento su una proiezione più "corporativa" che interna.

Per tale ragione, accanto agli importanti studi nei quali sono state ricostruite le vicende delle commissioni parlamentari in Italia<sup>34</sup> è forse auspicabile che trovi spazio una riflessione su alcune questioni trasversali riguardanti le Giunte parlamentari, come la loro composizione, il ruolo della Presidenza, le modalità delle decisioni che, di volta in volta, esse assumono.

---

<sup>32</sup> Cfr. da ultimo, M. CERASE, *Anatomia critica delle immunità parlamentari italiane*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012.

<sup>33</sup> V. sul punto, R. IBRIDO, *Il Presidente d'Assemblea tra regolamento parlamentare e tecniche di lavoro sul precedente: un common lawyer in parlamento?* in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 3/2011.

<sup>34</sup> Su tutti, v. L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enc. Dir.*, III, 1960, p. 895 ss.; ID., *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. Giur. Serafini*, 1961, XXIX, p. 44.