

IL DIRITTO PARLAMENTARE TRA REGOLAMENTI E PRECEDENTI:  
QUALCHE SPUNTO ALLA LUCE DELLA DISPOSIZIONE FINALE DELLA  
RIFORMA “ORGANICA” DEL REGOLAMENTO DEL SENATO\*

NICOLA LUPO\*\*

**Sommario**

1. Premessa: la disposizione finale della riforma del regolamento del Senato del 20 dicembre 2017. – 2. Le origini (contingenti?) della disposizione. – 3. Una formulazione “draconiana”, nel segno di un approccio più sospettoso al precedente parlamentare. – 4. Un incoraggiamento all’interpretazione “per principi”? – 5. Il potere delle minoranze parlamentari di richiedere la convocazione della Giunta per il regolamento. – 6. Conclusioni. Sulla scomparsa delle “note” al regolamento del Senato.

**Suggerimento di citazione**

N. LUPO, *Il diritto parlamentare tra regolamenti e precedenti: qualche spunto alla luce della disposizione finale della riforma “organica” del regolamento del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo è la rielaborazione della relazione svolta in occasione del convegno “La Costituzione tra rigidità e trasformazioni” organizzato dalla rivista Osservatorio sulle Fonti il 18 maggio 2018 presso l’Aula Magna del Rettorato dell’Università degli Studi di Firenze.

\*\* Professore ordinario di Diritto delle Assemblee Elettive nella LUISS Guido Carli di Roma.  
Contatto: [nlupo@luiss.it](mailto:nlupo@luiss.it)

### 1. Premessa: la disposizione finale della riforma del regolamento del Senato del 20 dicembre 2017

Tra i tanti profili affrontati, da par suo, dalla relazione di Luigi Ciaurro<sup>1</sup>, intendo qui soffermarmi su uno solo: quello del rapporto tra diritto parlamentare scritto e non scritto, alla luce della recente riforma “organica” del regolamento del Senato, approvata il 20 dicembre 2017, negli ultimi giorni della XVII legislatura.

In particolare, viene in rilievo la disposizione finale, collocata nell’art. 5 della riforma in questione, secondo cui “A decorrere dall’entrata in vigore delle presenti modificazioni al Regolamento, cessa ogni effetto prodotto dai pareri interpretativi della Giunta per il Regolamento e dalle circolari riferiti agli articoli oggetto della presente riforma”.

Può sembrare una disposizione relativa ad un aspetto marginale, ma essa tocca uno dei nodi tuttora aperti del diritto parlamentare<sup>2</sup>: quello dello spazio spettante alle fonti scritte, e *in primis* ai regolamenti; e, per converso, dell’ambito in cui invece operano le fonti non scritte, nelle loro varie manifestazioni (dalla consuetudine costituzionale fino alla prassi, formata dai precedenti parlamentari) e nelle forme con cui esse trovano esplicitazione (dal parere della Giunta per il regolamento alla circolare del Presidente di Assemblea).

### 2. Le origini (contingenti?) della disposizione

La disposizione finale qui in esame è stata probabilmente immaginata, almeno all’inizio, con uno scopo tutto o almeno prevalentemente contingente: uno scopo, a quel che pare di capire dai lavori preparatori, legato alla volontà di modificare le modalità e le tempistiche con cui ha luogo la richiesta dei pareri della Commissione bilancio da parte delle Commissioni di merito in sede referente, rispetto alla prassi formatasi sulla base di quanto previsto dalla circolare del Presidente del Senato del 10 gennaio 1997, in tema di istruttoria legislativa in Commissione.

Più in dettaglio, fermo restando che dai resoconti non emergono indicazioni univoche in proposito, si è ipotizzato<sup>3</sup> che l’emendamento da cui deriva la disposizione finale – articolo aggiuntivo 4.0.100 (testo 2) del relatore, presentato in Assemblea – abbia avuto la finalità di superare quanto stabilito nella succitata circolare del Presidente del Senato del 10 gennaio 1997 allorquando, al

<sup>1</sup> Il riferimento è a L. CIAURRO, *Costituzione e Diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *questa Rivista*, n. 2, 2018.

<sup>2</sup> Su cui cfr., nella letteratura più recente, R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, FrancoAngeli, Milano, 2015, spec. p. 39 s., e i contributi raccolti in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a cura di N. LUPO, Il Mulino, Bologna, 2013.

<sup>3</sup> Cfr., per questa ricostruzione, A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2018, n. 1, p. 44 s.

par. 7.4, richiede che alla Commissione bilancio siano “tempestivamente trasmessi nuovi testi o emendamenti recanti oneri” finanziari, specificando che “l’eventuale presentazione in Assemblea di tali emendamenti, non previamente esaminati in Commissione, richiede tempi adeguati per lo svolgimento dell’istruttoria da parte della Commissione bilancio”. La riforma in questione, nel potenziare gli effetti derivanti in Assemblea dal parere contrario espresso dalla Commissione bilancio ai sensi dell’art. 81 Cost. (con l’obbligo, già previsto alla Camera, di votare in Assemblea emendamenti corrispondenti alle condizioni contenute in tali pareri e non recepite: si veda il nuovo comma 2 dell’art. 102-*bis* r.S.), aveva in un primo momento ipotizzato di richiedere la trasmissione alla Commissione bilancio, subito prima della votazione del mandato al relatore, non di tutti gli emendamenti presentati dalle Commissioni in sede referente, ma solo di quelli approvati<sup>4</sup>.

### **3. Una formulazione “draconiana”, nel segno di un approccio più sospettoso al precedente parlamentare**

Quale che ne sia l’origine, la formulazione della disposizione di cui all’art. 5, specie laddove, in termini draconiani, prevede la cessazione degli effetti di tutti i pareri e le circolari riferiti agli articoli oggetto della riforma (ben 59, su 167 totali)<sup>5</sup>, anziché, come pure avrebbe potuto, riferiti ai soli commi o alle sole disposizioni specificamente interessate dalla riforma<sup>6</sup>, pare un chiaro indice della volontà di introdurre una forte discontinuità nelle regole parlamentari a

<sup>4</sup> Cfr. l’ipotizzato nuovo comma 12-*bis* dell’art. 40 r.S, per come formulato nella proposta presentata dalla Giunta per il regolamento (A.S., XVII legislatura, doc. II, n. 38, p. 26); comma poi soppresso in Assemblea, a seguito dell’approvazione dell’emendamento 2.100 (testo 2) del relatore (A.S., XVII legislatura, res. sten., 20 dicembre 2017, p. 92).

<sup>5</sup> Cfr. S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 2017, p. 637 s.

<sup>6</sup> E in effetti in dottrina si è cercato di ridurre il significato della disposizione finale, sostenendosi in particolare che sia da ritenersi preferibile una interpretazione “restrittiva e pragmatica” dell’art. 5, in forza della quale «la cessazione di efficacia dovrebbe riguardare i soli pareri e circolari incompatibili con la novella del 2017»: così R. IBRIDO, *Prima “legge” del diritto parlamentare: l’adattamento. A proposito delle modalità di coesistenza fra Regolamenti delle Camere e fonti non scritte*, in corso di pubblicazione in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), focus Fonti del diritto, n. 1/2018. Sempre tale autore osserva che la citazione testuale, nell’art. 5, «alla “cessazione degli effetti” – ricondotta da alcuni autori alla categoria dell’abrogazione – potrebbe essere considerata come una implicita ammissione, da parte della novella regolamentare, circa la natura non meramente interpretativa dei pareri» in questione.

Anche A. CARBONI-M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato*, cit., p. 61, paiono muoversi nella medesima logica sia allorquando sottolineano che, come è del resto ovvio, “spetterà comunque alla Presidenza valutare quali pareri e circolari siano effettivamente superati o in contrasto con le modificazioni apportate”; sia, soprattutto, allorquando ipotizzano persino che “l’effetto indiretto di tale disposizione, probabilmente non previsto all’atto di presentazione dell’emendamento, consiste nel conferire una rilevanza ancora maggiore all’integrazione del regolamento fornita dai precedenti applicativi ed in generale dalla giurisprudenza parlamentare”.

partire dalla XVIII legislatura<sup>7</sup>. Discontinuità che, del resto, si desume anche dalla autoqualificazione del carattere “organico” della riforma in questione<sup>8</sup>, pur nella consapevolezza che essa ha in realtà compreso solo e soltanto quelle innovazioni su cui si è potuto registrare un consenso unanime da parte dei gruppi rappresentati nella Giunta per il regolamento<sup>9</sup>.

In effetti, in un commento pubblicato “a caldo”, a firma dell’attuale vicesegretario generale del Senato<sup>10</sup>, si è evidenziato come la riforma del regolamento del Senato sia ispirata ad un approccio al diritto parlamentare diverso rispetto a quello fin qui in essere, e in qualche misura più “sospettoso” nei confronti del riferimento al precedente. In particolare, la continua predisposizione di tentativi di rivedere le disposizioni costituzionali sul bicameralismo e il connesso stallo dei regolamenti parlamentari avrebbero dato origine al prevalere di una “cultura dei precedenti”, che sarebbe andata «a netto discapito di una “cultura dei principi” ed in particolare del principio di essenzialità, economia ed efficienza delle procedure» parlamentari. L’obiettivo sarebbe perciò quello di tentare un «recupero del senso originario di un parlamentarismo meno conflittuale e più collaborativo, rispettoso dell’autonomia di ciascuna Istituzione e rispettato, perché credibile, dagli organi di governo e dai cittadini»<sup>11</sup>. In concreto, la disposizione finale qui considerata nascerebbe quindi da un «dato unanimemente e con forza condiviso da tutti i Gruppi, sia in sede di Comitato ristretto sia in sede di Giunta e successivamente di Assemblea», nel senso di

<sup>7</sup> In questo senso cfr. E. GIANFRANCESCO, *La riforma del regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in corso di pubblicazione in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), focus Fonti del diritto, n. 1/2018.

<sup>8</sup> Si può ricordare che analogo aggettivo era presente anche nel titolo di una importante proposta di modifica del regolamento del Senato presentata nel corso della XVI legislatura: cfr. A.S., XVI legislatura, doc. II, n. 29, 2 febbraio 2012, a firma dei senn. Quagliariello e Zanda, su cui si vedano tra gli altri, i commenti di A. MANZELLA, *Regolamento parlamentare e Costituzione*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 15 marzo 2012, G. SAVINI, *Prmissime osservazioni sulla proposta Quagliariello/Zanda di riforma organica del regolamento del Senato*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 6 marzo 2012, N. LUPO-G. PERNICIARO, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in *questa Rivista*, 2012, n. 1, F. SOCCI, *La proposta di riforma del regolamento interno in discussione al Senato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 28 marzo 2012, e D. NOCILLA, *Un commento su di una proposta di riforma del regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 2012, n. 4, p. 887 s.

<sup>9</sup> In questo senso, si veda, sin dall’origine, l’intervento del Presidente del Senato Grasso al convegno del 22 giugno 2017, in occasione di un convegno organizzato per la discussione del *Quaderno 2015-2016 del Filangieri*, dedicato a *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, a cura di V. LIPPOLIS e N. LUPO, Jovene, Napoli, 2017 ([http://www.senato.it/4519?atto\\_presidente=539](http://www.senato.it/4519?atto_presidente=539)); e anche la stessa relazione del sen. Calderoli (A.S., doc. II, n. 38, cit., p. 3).

<sup>10</sup> Cfr. F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, in *Nuova Antologia*, Vol. 619, Fasc. 2285, 2018, p. 59 s.

<sup>11</sup> Così F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, cit., p. 61.

una «diffidenza verso logiche argomentative che sostituiscono precedenti e pareri, nati in particolari contesti, allo sforzo continuo di adattare invece i principi alla specificità del caso parlamentare»<sup>12</sup>.

#### 4. Un incoraggiamento all'interpretazione "per principi"?

L'intenzione appare invero assai nobile e lungimirante, pur non potendosi nascondere, evidentemente, le maggiori difficoltà legate ad un'interpretazione per principi<sup>13</sup>. Segno che le forze politiche hanno percepito i danni derivanti, anzitutto sulla stessa istituzione parlamentare, dallo stallo dei regolamenti di Camera e Senato e dall'uso particolarmente intenso del precedente e delle stesse discipline adottate in via sperimentale o provvisoria con pareri delle Giunte per il regolamento o strumenti analoghi<sup>14</sup>.

Del resto, a più riprese la dottrina aveva avuto modo di rilevare come la permanenza di regolamenti parlamentari caratterizzati da un'impronta fortemente proporzionalistica con le dinamiche di una forma di governo a tendenza maggioritaria fosse stata assicurata grazie ad un significativo ampliamento del ruolo interpretativo affidato ai presidenti di assemblea e alle Conferenze dei capigruppo. Con il prodursi di fenomeni denominati, a seconda dell'approccio seguito, come «inseguimento del peggior precedente» (peggiore in quanto selezionato non in base ad una sua maggiore conformità a Costituzione, ma unicamente in considerazione alla convenienza politica del momento, talora con spirito quasi "vendicativo")<sup>15</sup>, «tirannia del precedente»<sup>16</sup>, rovesciamento della

<sup>12</sup> Ancora F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, cit., p. 66.

<sup>13</sup> Come osserva D. PICCIONE, *Le ombre della dottrina del precedente conforme e i dualismi dell'odierno parlamentarismo*, in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., p. 255 s., spec. 262, «il metodo casistico assume un fascino psicologico cui è difficile resistere: è consolatorio, assolutorio, allude a una condivisione di responsabilità con chi ha diretto l'Assemblea in precedenti circostanze». Cfr. anche R. IBRIDO, *Prima "legge" del diritto parlamentare: l'adattamento*, cit., per il quale, rispetto al metodo per canoni e argomenti, «il mantenimento della regola consacrata nei precedenti tende infatti a conferire un supplemento di legittimazione alla decisione interpretativa».

<sup>14</sup> Sulle procedure parlamentari adottate in via sperimentale, diffusesi negli ultimi quindici anni sia alla Camera sia al Senato, cfr., criticamente, R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., p. 82 s.

<sup>15</sup> Così, con riferimento ai maxi emendamenti, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, Luiss University Press, Roma, 2007, 41 ss.; e poi, con valenza più generale, ID., *Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., p. 7 s., spec. 12 s. Sui maxi emendamenti come *worst practices* e sulla loro genesi cfr. ora ampiamente G. PISTORIO, *Maxiemendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

<sup>16</sup> Si veda, per questa formula, D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio del diritto parlamentare)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, p. 533 s. (sottolineando la necessità di un metodo costituzionalmente orientato nell'interpretazione delle norme del diritto parlamentare).

piramide delle fonti del diritto parlamentare<sup>17</sup>, o ancora. Ed è altresì evidente che l'“ipercinetismo” della legislazione elettorale che ha caratterizzato gli ultimi anni non ha certamente agevolato il ripensamento in profondità delle procedure parlamentari<sup>18</sup>.

Ora, poco dopo l'approvazione, a vasta maggioranza, di una nuova legge elettorale prevalentemente proporzionale, per la prima volta sostanzialmente identica per le due Camere, la n. 165 del 2017, il Senato ha provato a percorrere una strada nuova e, appunto, più consensuale, consistente nella codificazione nel proprio regolamento di una serie di precedenti accumulatisi negli ultimi decenni (per citare due soli esempi, sulla questione di fiducia; o sui criteri che il Presidente di Assemblea segue per ripartire tra le commissioni permanenti i senatori c.d. “eccedentari”)<sup>19</sup> e nell'avvicinarlo, quando possibile, al regolamento della Camera, a partire dall'annosa questione del computo degli astenuti<sup>20</sup>: così agendo in ottemperanza al monito contenuto nella sentenza n. 35 del 2017, sulla necessità che, una volta confermato dal referendum costituzionale l'assetto paritario del nostro bicameralismo, non siano artificiosamente introdotti elementi che impediscano alle due Camere di esprimere un indirizzo complessivamente omogeneo<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, n. 4, p. 741 s. (evidenziando come la vera fonte all'interno delle Camere sia costituita dai precedenti, spesso utilizzati per rispondere a logiche essenzialmente politiche e soddisfare esigenze il più delle volte contingenti).

<sup>18</sup> Su tale ipercinetismo italiano in materia elettorale cfr. F. LANCHESTER, *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>, 2017, n. 1, p. 6 (cui si deve l'espressione) e G. TARLI BARBIERI, voce *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, X, Giuffrè, Milano, 2017, p. 903 s.

<sup>19</sup> Per commenti alla riforma cfr., tra gli altri, A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato*, cit., S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del regolamento del Senato*, cit., p. 653 s., e volendo N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, in corso di pubblicazione in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2017, n. 3-4.

<sup>20</sup> Su questa innovazione, peraltro con valutazione critica, P. VIPIANA, *La modifica dell'art. 107, comma 1, del regolamento del Senato riguardo al computo della maggioranza semplice*, in [www.forum-costituzionale.it](http://www.forum-costituzionale.it), 30 aprile 2018.

<sup>21</sup> Per questa valorizzazione del “monito” di cui alla sentenza n. 35 del 2017 sia consentito il rinvio a N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 23 febbraio 2018, spec. p. 5 s., ove si è sostenuto che tale monito «verrebbe tradito sia nel caso in cui si mantenessero o si adottassero leggi elettorali difformi tra i due rami del Parlamento, suscettibili di originare maggioranze diverse, sia nel caso in cui, pur in presenza di leggi elettorali simili e di composizioni politicamente omogenee presso le due assemblee, fossero i regolamenti parlamentari a creare artificiali disomogeneità e asimmetrie tra i due rami del Parlamento».

### 5. Il potere delle minoranze parlamentari di richiedere la convocazione della Giunta per il regolamento

Anche al fine di limitare i fenomeni di richiamo eccessivo ed improprio al precedente parlamentare si spiega una specifica innovazione, sempre contenuta nella riforma del regolamento del Senato approvata il 20 dicembre 2017, che appare potenzialmente di notevole rilievo sistematico. Ossia il diritto per i capigruppo che rappresentino almeno un terzo dei senatori di chiedere la convocazione della Giunta per il regolamento su questioni di interpretazione regolamentare, così obbligando il Presidente di Assemblea a non decidere da solo su tali questioni<sup>22</sup>.

È vero, in proposito, che almeno sul piano giuridico-formale il Presidente del Senato non sembra essere obbligato a conformarsi all'orientamento espresso dalla Giunta – sempre che questa sia in effetti in grado di esprimerlo<sup>23</sup> –, ma è chiaro se intenderà discostarsene sarà tenuto a fornire buone ragioni e ad assumersi in pieno la responsabilità dell'interpretazione così adottata.

Va inoltre notato che questo potenziamento del ruolo della Giunta per il regolamento avviene contestualmente ad un mutamento delle regole sulla sua composizione, volto a garantire il rispetto del principio di proporzionalità tra i gruppi, e dunque ad evitare che le opposizioni possano avere la maggioranza in Giunta per il regolamento. Il fatto che, nel corso di larga parte della XVII legislatura, la Giunta per il regolamento fosse stata sostanzialmente in mano ai gruppi di opposizione aveva infatti concorso non poco a determinarne l'emarginazione<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> L'introduzione di una misura di tal tipo era stata auspicata da parte della dottrina (F. CLEMENTI, E. GIANFRANCESCO, *La perdurante esigenza di riforma dei regolamenti parlamentari*, in ASTRID, *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, a cura di F. BASSANINI e A. MANZELLA, Passigli, Firenze, 2017, p. 119 s., spec. 123) e criticata da altra (R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo. principio di "sincerità" e modello accusatorio di deliberazione politica*, in *questa Rivista*, 2014, n. 1, p. 19 s.).

<sup>23</sup> Cfr. S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del regolamento del Senato*, cit., p. 653, il quale ritiene "auspicabile che i pareri della Giunta per il regolamento ritornino ad avere, di fatto, natura non vincolante".

<sup>24</sup> Nel senso che la riduzione dell'attività della Giunta per il regolamento del Senato nel corso della XVII legislatura sia stata dovuta al fatto che la sua composizione non consentisse alla maggioranza politica di risultare tale anche in seno a tale organo cfr. A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato*, cit., p. 17 s. Cfr. anche, con specifico riferimento all'iter della revisione costituzionale e alla legge n. 52 del 2015, L. BARTOLUCCI, *Lo scarso coinvolgimento delle Giunte per il regolamento durante il percorso delle riforme istituzionali*, in *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, a cura di N. LUPO e G. PICCIRILLI, Il mulino, Bologna, 2016, p. 281 s.

Tutto ciò con lo scopo, evidentemente, di porre le condizioni per arginare l'“enlargement of function” della Conferenza dei capigruppo, sviluppatosi gradualmente ma costantemente nelle legislature del maggioritario<sup>25</sup>, e confermato altresì dalle prime settimane della XVIII legislatura (specie nel delineare le competenze delle commissioni “speciali” istituite presso i due rami del Parlamento e nel filtrarne l'ordine dei lavori)<sup>26</sup>. Si tratta, infatti, di un processo che non pare affatto positivo per la “tenuta” del diritto parlamentare, dal momento che incentiva la prevalenza, nelle questioni di interpretazione del regolamento, di una logica contingente e di breve periodo. Al contrario, la disciplina ora introdotta sembra voler incoraggiare un metodo più aperto e dialettico di risoluzione dei casi di interpretazione del regolamento, nel quale le minoranze (purché cospicue) dispongono del potere di attivare la Giunta per il regolamento; in modo, tra l'altro, da disporre di elementi più espliciti, ove fosse accolta un'interpretazione che esse ritenessero configurare una violazione di precetti costituzionali, per poi eventualmente adire, per vizi procedurali, la Corte costituzionale, in sede di conflitto di attribuzione<sup>27</sup>.

## 6. Conclusioni. Sulla scomparsa delle “note” al regolamento del Senato

La valenza generale e sistematica della disposizione finale qui esaminata pare infine trovare una piccola ma significativa conferma nel fatto che la nuova edizione del regolamento del Senato, pubblicata nel febbraio 2018, diversamente dalle precedenti, non riporta più, in nota, nessun parere della Giunta per il regolamento. Così superandosi la prassi, adottata a partire dall'edizione

<sup>25</sup> Su questa tendenza a sostituire la Giunta per il regolamento con la Conferenza dei capigruppo cfr. 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*, a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, Luiss University Press, Roma, 2006, p. 11 s., spec. 27, DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Giuffrè, Milano, 2013, p. 315 s.; N. LUPO, *I poteri di “giudice” e di “integratore” del diritto parlamentare*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-13*, Jovene, Napoli, 2013, p. 183 s., spec. 211 s., e L. BARTOLUCCI, *Lo scarso coinvolgimento delle Giunte per il regolamento durante il percorso delle riforme istituzionali*, in *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari “sotto stress”*, a cura di N. LUPO e G. PICCIRILLI, Il mulino, Bologna, 2016, p. 281 s.

<sup>26</sup> Sull'attività di tali commissioni cfr. E. LATTUCA, *La Commissione speciale per l'esame degli atti del Governo come strumento ordinario di avvio della legislatura*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 17 aprile 2018, e A. MANZELLA, *Centralità proclamata ma difficile senza rispetto per opposizione e minoranze*, in corso di pubblicazione in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 3; nonché, con riferimento specifico alla loro attività consultiva su atti del Governo, E. CATELANI, *I poteri normativi del Governo dopo lo scioglimento delle Camere e prima della formazione di un nuovo Governo fra prassi e direttive: il caso della legge delega n. 103 del 2017*, in [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it), 28 maggio 2018.

<sup>27</sup> La via del conflitto di attribuzione sollevato da singoli parlamentari o, come sembra preferibile, da gruppi parlamentari è stata – volutamente ma implicitamente – lasciata aperta da decenni dalla giurisprudenza costituzionale: da ultimo, si veda l'ordinanza n. 149 del 2016 (su cui cfr. M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, n. 3, p. 1107 s.).



dell'aprile 1998, nel senso di inserire i pareri ritenuti più significativi e, al contempo, adeguandosi a quel che accade per il regolamento pubblicato dalla Camera dei deputati, ove tali pareri non sono mai comparsi<sup>28</sup>.

Una misura che, se può essere volta alla comprensibile esigenza di differenziare tra la vera e propria fonte del diritto individuata dalla Costituzione il regolamento parlamentare, da un lato, e, dall'altro, una serie di strumenti che, anche quanto assumono – come spesso è accaduto – una valenza derogatoria del regolamento, continuano a rivestire natura interpretativa, finisce però per diminuire le informazioni disponibili per i senatori e per gli osservatori circa la disciplina da applicare. A maggior ragione visto che i principali pareri della Giunta per il regolamento, diversamente da quel che accade per le circolari del Presidente, non sono seppure resi disponibili in apposita sezione del sito internet del Senato<sup>29</sup>.

Ma è altamente probabile si tratti di una situazione davvero transitoria, nell'attesa che il percorso di auto-riforma delle istituzioni parlamentari prosegua, auspicabilmente in modo coordinato tra Camera e Senato, secondo gli auspici subito formulati dal nuovo Presidente della Camera, fin dal suo discorso di insediamento. Fors'anche, chissà, con la pubblicazione di un unico volume contenente il testo dei due regolamenti (e magari, in prospettiva, altresì con siti internet costruiti sulla base della medesima architettura, o comunque ispirati ad una maggiore simmetria).

<sup>28</sup> Per qualche riferimento comparato alle modalità di “integrazione” del testo dei regolamenti parlamentari, mediante apposite note, cfr. N. LUPO, *Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, cit., p. 9 s.

<sup>29</sup> Per le circolari presidenziali (peraltro solo quella, già richiamata, sull'istruttoria legislativa nelle commissioni e quella sulla formulazione tecnica dei testi legislativi) cfr. [http://www.senato.it/1057?testo\\_generico=27&voce\\_sommario=62](http://www.senato.it/1057?testo_generico=27&voce_sommario=62). Sul sito internet della Camera sono invece distintamente raccolti una serie di pareri della Giunta per il regolamento e alcune circolari presidenziali.