

Osservatorio sulle fonti

“CODIFICAZIONE” DEI PRECEDENTI O VALORIZZAZIONE DEL PARLAMENTO? I PRESUPPOSTI DELL’IPOTESI DI RIFORMA DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA E ALCUNE POSSIBILI INTEGRAZIONI

di *Nicola Lupo**

SOMMARIO: 1. L’immobilismo dei regolamenti parlamentari nelle “legislature del maggioritario”: le sue cause ... - 2. ... ed effetti. - 3. L’attenzione ai regolamenti parlamentari nel rapporto del gruppo di lavoro del Quirinale e i cenni presenti nella relazione della Commissione governativa per le riforme costituzionali. - 4. Il testo elaborato in seno alla Giunta per il regolamento della Camera e la sua costruzione per stratificazioni successive. - 5. Le integrazioni necessarie, o comunque opportune, in attesa della riforma del bicameralismo.

This essay aims at revisiting the premises of the draft reform of the Chamber’s rules of procedure. It traces them back in the almost complete paralysis of the rules of procedure in the last years – in the meantime characterised by important de facto transformations of parliamentary procedures – as well as in the results of both the working group of experts established by the President of the Republic at the end of March 2013 and the Committee for Constitutional Reform created by the Letta Government in June 2013.

Then, after a very quick overview of the contents of the draft reform, the essay argues in favour of the addition of some new chapters: among others, the renewal of the prerequisites for the formation of a new parliamentary group, the revision of the number and jurisdictions of standing committees, and new procedures for dialoguing with Regions and for exercising budgetary powers (after the Constitutional Law n. 1/2012, especially in the scrutiny of the Executive, also in relation with the newly established Parliamentary Budget Office).

* Professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive nella LUISS “Guido Carli” di Roma.

Osservatorio sulle fonti

1. L'immobilismo dei regolamenti parlamentari nelle "legislature del maggioritario": le sue cause ...

Dal 1992 ad oggi i regolamenti parlamentari sono stati oggetto di limitati e, nel complesso, poco significativi interventi di riforma. Non solo la Camera come il Senato non hanno saputo sviluppare una capacità riformatrice autonoma, ma sembrano aver perso anche quella reattività, rispetto alle innovazioni più generali nel frattempo intervenute, che dovrebbe caratterizzare la disciplina della loro organizzazione e della loro attività¹.

Si pensi anzitutto al fatto che ad un passaggio fondamentale dell'evoluzione politico-istituzionale, quale l'abbandono – come è noto "obbligato", a seguito dell'esito del referendum abrogativo svoltosi nel 1993 – del sistema elettorale proporzionale in favore di sistemi elettorali prevalentemente maggioritari, unito ad una fortissima discontinuità del sistema partitico su cui si era fondata la Costituzione repubblicana, non ha corrisposto, finora, alcuna revisione complessiva o comunque di alto profilo dei regolamenti parlamentari.

Non si è andati al di là di modifiche puntuali, per lo più di corto respiro o legate a questioni contingenti (da ultimo, il funzionamento dei gruppi parlamentari, a ridosso delle elezioni del 2013, nell'imminenza delle quali si avvertivano i consensi in crescita del Movimento 5 Stelle)². Con la sola eccezione dell'intervento sul regolamento della Camera approvato nell'autunno 1997, che aveva l'aspirazione – solo in parte conseguita – di avviare l'adattamento dei procedimenti parlamentari ad una dinamica in senso maggioritario del sistema politico³.

I regolamenti delle Camere non hanno neppure dato seguito alla riforma del Titolo V Cost., la quale, anche al di là dell'integrazione con rappresentanti di regioni ed enti locali della Commissione parlamentare per le questioni regionali prefigurata (in attesa della riforma del bicameralismo) dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, avrebbe richiesto un adattamento piuttosto profondo dell'organizzazione e del funzionamento delle due Camere: anzitutto mediante una diversa articolazione del sistema del-

¹ In particolare, nel senso che "un metro per misurare la 'vitalità della vita' di un parlamento è nella sua capacità di reagire, con il suo regolamento, a quello che avviene nel mondo delle leggi costituzionali e ordinarie", cfr. A. MANZELLA, *Qualche considerazione finale*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Giorn. st. cost.*, 15/2008, p. 201 s.

² Cfr. il commento di F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *questa Rivista*, 3/2012.

³ Su cui cfr., a caldo, la tavola rotonda su *Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parlamentari*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 9. Seminario 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 13 s. e, anche per ulteriori riferimenti, G. RIVOSACCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Giuffrè, Milano, 2002, *passim*, nonché, più avanti, A. PALANZA, *Le riforme del Regolamento della Camera dei Deputati nel 1997-1999*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, cit., p. 191 s., i contributi raccolti in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, Jovene, Napoli, 2008, e gli interventi di F. LANCHESTER, P. ARMAROLI, L. VIOLANTE e G. RUBUFFA su *Gli anni Novanta*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 81 s.

Osservatorio sulle fonti

le commissioni permanenti, più coerente con il nuovo riparto materiale delineato dall'art. 117 Cost., e una valorizzazione del principio fondamentale – contenuto sin dal 1948 nell'art. 5 Cost. – che impone l'adeguamento dei metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento⁴.

Un discorso analogo può ora farsi altresì con riferimento alla legge costituzionale n. 1 del 2012 (e alla sua legge “organica” di attuazione, n. 243 del 2012), che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio, dando origine a nuove procedure decisionali (per esempio, al fine di autorizzare, a maggioranza assoluta, il ricorso all'indebitamento in caso di eventi eccezionali) e di controllo in materia economica e finanziaria. Anch'essa richiede la predisposizione di appositi procedimenti parlamentari, tra l'altro al fine di inserire correttamente nel circuito politico le attività del nuovo ufficio parlamentare di bilancio⁵.

Analoga inattività, sul piano dei regolamenti parlamentari, ha fatto seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009. Mentre negli ordinamenti di pressoché tutti gli altri Stati membri si è proceduto con significative e tempestive innovazioni nei procedimenti parlamentari, in più casi anche mediante apposite revisioni costituzionali, al fine tra l'altro di costruire modalità di attuazione dei “poteri europei” attribuiti ai Parlamenti nazionali, in Italia ciò non è accaduto⁶. E anche la legge n. 234 del 2012, contenente “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”, risulta tuttora priva della necessaria disciplina “a specchio”, da collocarsi nei regolamenti di Camera e Senato⁷.

Ciò non vuol certo dire, però, che il diritto parlamentare sia rimasto immutato nel corso dell'ultimo ventennio. Anzi, come dimostra anche il proliferare di edizioni aggiornate dei manuali di tale disciplina, sensibilmente modificati rispetto alle precedenti⁸,

⁴ Cfr., tra i tanti, P. CARETTI, *La lenta nascita della “bicameralina”, strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in ID., *Stato, regioni, enti locali tra innovazione e continuità: scritti sulla riforma del titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 27 s., E. CATELANI, *Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo nell'attuazione del titolo V: la conferenza stato-regioni e la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 27 s. e, volendo, N. LUPO, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. parl.*, 2/2007, p. 357 s.

⁵ Si tornerà sul punto *infra*, nel par. conclusivo.

⁶ Cfr., in proposito, G. RIVOCCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in *questa Rivista*, 3/2009, C. FASONE, *Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona sui parlamenti nazionali?*, *ivi*, 3/2010, e P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, p. 535 s.

⁷ Cfr., per tutti, G. RIVOCCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea: il ruolo del Parlamento*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2013, p. 463 s. e G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in corso di pubblicazione in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, Torino, 2014.

⁸ Si pensi, ad esempio, alle nuove edizioni di V. DI CIOLIO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, IV ed., Giuffrè, Milano, 2013; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*

Osservatorio sulle fonti

esso ha subito mutamenti profondi, ancorché instabili, essenzialmente attraverso due vie.

Una prima via, seguita specialmente per le procedure europee e per quelle finanziarie, è consistita, nell'invarianza della disciplina dei regolamenti, nell'adattare le procedure in essere mediante il ricorso a pareri della Giunta per il regolamento (specie alla Camera) o a circolari interpretative dei Presidenti di Assemblea (soprattutto al Senato), che hanno delineato nuove procedure "in via transitoria" o "in via provvisoria" (ma destinate a durare, in alcuni casi, per più di un decennio)⁹. O, addirittura, nel caso dell'Ufficio parlamentare di bilancio, con l'invenzione di una fonte del tutto inedita: un "Protocollo sperimentale contenente le norme di prima attuazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio", elaborato dagli Uffici di presidenza delle Commissioni Bilancio delle due Camere e che è stato "condiviso" dalla Giunta per il regolamento della Camera e oggetto di una "presa d'atto" da parte del corrispondente organo del Senato (rispettivamente, nelle sedute del 21 novembre e dell'11 dicembre 2013).

Una seconda via per l'adattamento del diritto parlamentare alle tante sollecitazioni derivanti dal mutamento in senso maggioritario del sistema politico-istituzionale è consistita nel richiamo assai frequente dei Presidenti di Assemblea al "precedente" parlamentare: un richiamo che rientra sicuramente nella fisiologia del diritto parlamentare, non solo italiano, ma che è apparso a volte esasperato, e poco controllato (anche perché non controllabile, vista la scarsa pubblicità dell'archivio dei precedenti)¹⁰, assumendo talora un sapore quasi "vendicativo"¹¹. Il che ha evidentemente accresciuto il peso dei Presidenti delle Camere, già oggetto di un significativo processo di espansione del loro ruolo nella programmazione dei lavori e anche, all'esterno delle Camere, sul piano costituzionale e mediatico¹². D'altro canto, però, l'esercizio di queste funzioni, assolutamente cruciali nel momento in cui ci si trova ad applicare regolamenti vecchi e in larga

re, II ed., Il Mulino, Bologna, 2013.

⁹ Gli esempi in tal senso sono numerosi: si pensi alle procedure, adottate in concomitanza con l'entrata in vigore della riforma del Titolo V Cost. (16 ottobre 2001); a quelle relative al funzionamento del Comitato per la legislazione (16 ottobre 2001 e 6 ottobre 2009); alle procedure di raccordo con l'Unione europea (6 ottobre 2009 e 14 luglio 2010); alle procedure concernenti la nuova legge di contabilità (14 luglio 2010); nonché sull'audizione dei soggetti designati in vista di nomine governative e sull'ammissibilità di emendamenti relativi alla copertura finanziaria (26 giugno 2013). Spunti in proposito in P. RIDOLA, *I regolamenti del 1971 e la centralità della democrazia parlamentare*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il mulino, Bologna, 2012, p. 241 s., spec. 249, in G. PICCIRILLI, *Il "seguito" del precedente da un procedimento all'altro*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il mulino, Bologna, 2013, p. 145 s., nonché in R. IBRIDO, *Verso la "riforma Boldrini": processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in www.federalismi.it, 22 gennaio 2014.

¹⁰ Cfr., per tutti, C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, p. 119 s., e E. GIANFRANCESCO, *I precedenti: da interna corporis ad atti del diritto parlamentare*, ivi, p. 269 s.

¹¹ Processo incoraggiato, in qualche misura, altresì dal passaggio degli ex Presidenti di Camera e Senato a capigruppo (di opposizione), verificatosi, in questi ultimi anni, in più di un'occasione.

¹² Si vedano, in proposito, i contributi pubblicati in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Jovene, Napoli, 2013.

Osservatorio sulle fonti

parte non adattati alle esigenze del maggioritario, ha finito per rendere questi soggetti, specie se ai loro primi passi nell'arena politica, maggiormente esposti alle critiche delle parti di volta in volta soccombenti (critiche peraltro prive di sbocco, visto che i Presidenti sono quasi sempre “giudici di ultima istanza”, non essendo prevista, come si è già accennato, alcuna forma di impugnativa diretta delle leggi da parte di minoranze parlamentari, neppure per i soli vizi procedimentali).

Certamente, non mancano le motivazioni che le Camere stesse possono invocare a giustificazione di questa inattività sul piano dell'innovazione dei loro regolamenti. In primo luogo, la mancata riforma del bicameralismo, che ha rappresentato una sorta di “tappo” per quasi tutte le innovazioni più significative del sistema istituzionale. In secondo luogo, l'incertezza quanto alla legge elettorale, in bilico tra opzione per il bipolarismo e mantenimento degli incentivi alla frammentazione. In terzo luogo, più in generale, la stessa incerta definizione della forma di governo, rimasta parlamentare nelle norme costituzionali, ma “presidenzializzata” nel dibattito pubblico e nella retorica politica, ove si è esaltata la legittimazione diretta dei presidenti del consiglio (almeno di quelli nominati all'indomani delle elezioni svoltesi dal 1994 al 2008). In quarto ed ultimo luogo, la frequenza con cui sono intervenute innovazioni (e “*stop and go!*”) nella dinamica istituzionale europea e con cui sono state tentate, con alterne fortune, operazioni di “riforma della riforma” con riferimento al nuovo Titolo V Cost.

2. ... ed effetti

Ciò che pare certo è che un tale modo di procedere, oltre ad essere un sintomo evidente dell'atteggiamento “conservativo” e “difensivo” delle Camere italiane rispetto alle principali innovazioni intervenute, ha finito per fornire un contributo, dall'entità difficile da misurare ma comunque non trascurabile, ad originare una serie piuttosto cospicua di effetti, che è difficile non considerare come di segno negativo. Tra questi, in particolare, un sostanziale avallo al processo di indebolimento della posizione delle Camere, un'accentuazione del divario tra le procedure in essere presso i due rami del Parlamento e un indebolimento della “giuridicità” del diritto parlamentare.

In particolare, da ultimo, tutti e tre questi aspetti sono emersi con particolare chiarezza nella vicenda della prima applicazione, da parte della Presidente della Camera Boldrini, della “ghigliottina” nell'esame di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge¹³. Le contestazioni che la decisione ha ricevuto da parte di deputati del

¹³ Cfr. la seduta del 29 gennaio 2014, in cui la Presidente Boldrini ha stabilito di passare direttamente alla votazione finale del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 133 del 2013 (c.d. “Imu-Banca d'Italia”), limitandosi ad osservare che in seno alla Conferenza dei capigruppo si era “constatato che il numero residuo degli interventi per dichiarazione di voto finale è pari a 164” e che, non essendo stato accolto l'invito della Presidenza “a ritirare queste restanti iscrizioni a parlare, non risulta possibile convertire il decreto-legge nei termini previsti dalla Costituzione, che scade nella giornata odierna. Pertanto, come già preannunciato in Capigruppo, la Presidenza si vede costretta a procedere direttamente al voto finale, per assicurare che la deliberazione dell'Assemblea sul decreto-legge «IMU-Bankitalia» av-

Osservatorio sulle fonti

gruppo del Movimento 5 stelle sono state assolutamente eccessive (dovute fors'anche alle coeve vicende relative alla riforma della legge elettorale), condannabili e giustamente sanzionate con durezza dall'Ufficio di Presidenza. Tuttavia, non può essere negato che la decisione presidenziale abbia assunto carattere innovativo rispetto alla prassi assolutamente costante alla Camera e non abbia trovato fondamento in alcuna disposizione regolamentare (ma solo in una serie di "minacce" di applicazione del contingentamento dei tempi da parte dei precedenti Presidenti della Camera, che peraltro non avevano mai avuto seguito). Sorprende perciò che, nella specie, nel momento in cui è stata assunta (davanti ad un'aula "infuocata"), non sia stata espressamente motivata. Solo successivamente la Presidente della Camera, in una sua dichiarazione video trasmessa sul sito Internet della Camera a commento della settimana parlamentare¹⁴, al fine di giustificare il ricorso alla "ghigliottina" (nel caso di specie denominata "tagliola"), ha fatto riferimento anche a ragioni di merito (quale è senza dubbio da ritenersi l'esigenza di "impedire che milioni di famiglie italiane dovessero tornare a pagare la seconda rata dell'IMU, dalla quale erano stati esentati"), oltre che al rispetto dei principi costituzionali (nella specie, dell'art. 77 Cost.), all'atteggiamento poco responsabile dell'opposizione e al numero eccessivo di decreti-legge in quel momento all'esame delle Camere.

Senza poter entrare nel dettaglio dell'episodio, sia sufficiente sottolineare che la disciplina dettata in proposito dal regolamento della Camera appariva, non da oggi, insoddisfacente e bisognosa di una riforma. La mancata applicazione del contingentamento dei tempi alla conversione dei decreti-legge – che indubbiamente pare un "non senso" sul piano teorico, contrastando con la logica dell'urgenza che ispira l'art. 77 Cost. e che il regolamento del Senato tiene ben presente, ma che, sul piano pratico, è dovuta al tentativo di porre un qualche argine "parlamentare" all'abuso dei decreti-legge¹⁵ – discende, infatti, dal punto di vista del diritto positivo, da una "disposizione transitoria" collocata nell'ultimo articolo del regolamento della Camera¹⁶. In più circostanze, i Presidenti della Camera, a partire dal Presidente Violante, avevano prospettato un'interpretazione diversa della disposizione oggi vigente, per effetto della quale, facendo leva sulla autoqualificazione della norma come «transitoria» e sull'assenza (nella sua nuova formulazione) di un *dies ad quem*, essa sarebbe da ritenersi applicabile solo ai disegni di legge di conversione pendenti alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni regola-

venga nei termini costituzionali", facendo "presente, in ogni caso, che tutte, tutte le fasi del procedimento si sono svolte e anche che i gruppi hanno potuto già esprimere le loro posizioni in dichiarazione di voto".

¹⁴ Dichiarazione del 3 febbraio 2014, reperibile su <http://webtv.camera.it/archive>.

¹⁵ Sul punto, sia consentito rinviare a N. LUPO, *Il fattore tempo nella conversione dei decreti-legge*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 3. Seminario 1992*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 321 s.

¹⁶ Cfr. l'art. 154, comma 1, r.C., secondo cui «in via transitoria non si applicano al procedimento di conversione dei decreti-legge le disposizioni» regolamentari che prevedono, appunto, il contingentamento dei tempi. Si tratta di un'esclusione che era già stata immaginata nel momento della prima (cauta) introduzione del contingentamento alla Camera, ossia nel 1990, «fino all'approvazione di una nuova disciplina del procedimento di conversione dei decreti-legge»; essa è stata ribadita nel 1997, quando alcune innovazioni nel procedimento di conversione dei decreti-legge sono state introdotte nel regolamento, anzitutto mediante il coinvolgimento obbligatorio del comitato per la legislazione (art. 96 bis, comma 1, r.C.).

Osservatorio sulle fonti

mentari (il 1° gennaio 1998): risultando perciò assoggettabili a contingentamento dei tempi tutti i disegni di legge di conversione presentati successivamente a tale data. Tuttavia, questa interpretazione, enunciata solo in linea astratta, chiaramente difforme dalle risultanze dei lavori preparatori¹⁷, è stata, come si diceva, «prospettata» (a mo' di minaccia), ma al tempo stesso «congelata» dai medesimi Presidenti¹⁸.

Un assetto regolamentare così controverso e precario non ha retto, dunque, a una situazione politica nuova, con un gruppo numeroso che ha fatto un duro ostruzionismo e fors'anche a una conduzione presidenziale dotata, per una opzione esplicita voluta dal sistema politico, al momento dell'elezione delle nuove Camere, di un minore "peso" politico e di una più limitata esperienza parlamentare rispetto alle presidenze immediatamente precedenti (che avevano agevolato in più casi l'emersione di un indirizzo politico alternativo rispetto a quello indicato dal Presidente del Consiglio dei ministri)¹⁹.

La debolezza di un diritto parlamentare formato in larga parte sulla base dell'accumulo di precedenti e sul ruolo, al tempo stesso para-giurisdizionale e normativo, dei presidenti di assemblea ha creato difficoltà anche nell'altro ramo del Parlamento. Si pensi, senza poterle qui ricostruire nel dettaglio, alle delicate decisioni procedurali assunte dal Presidente del Senato: in primo luogo, sull'applicabilità o meno dello scrutinio segreto sulla proposta di decadenza del sen. Berlusconi in (prima) applicazione del decreto legislativo n. 235 del 2012, su cui vi è stato un parere della Giunta per il regolamento, nel senso della votazione a scrutinio palese, approvato per un solo voto di differenza (con il Presidente che non ha partecipato alla votazione)²⁰; e, in secondo luogo, sulla costituzione del Senato come parte civile nel processo sulla compravendita di voti, nel quale è imputato lo stesso Berlusconi, su cui il Presidente, dopo aver udito i diversi orientamenti espressi dai membri del Consiglio di Presidenza (nel quale era risultato leggermente prevalente un orientamento in senso contrario), ha assunto personalmente la decisione in senso favorevole, nella veste di "rappresentante del Senato" ai sensi dell'art. 8 del regolamento del Senato, prendendo atto del fatto che, diversamente dall'ipotesi di costituzione nel conflitto di attribuzione presso la Corte costituzionale (sulla quale per prassi consolidata è chiamata a pronunciarsi l'Assemblea), in Senato non sussistevano norme, né scritte né non scritte, che disciplinassero tale fattispecie.

¹⁷ Si veda, in proposito, anche per ulteriori indicazioni, l'accurata ricostruzione di F. CASTALDI, *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei Deputati*, in *Rassess. parl.*, 4/2005, p. 911 s., spec. p. 934 s.

¹⁸ Cfr. la seduta della Giunta per il Regolamento del 12 settembre 2001 e, in dottrina, A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, spec. p. 161 s.

¹⁹ Cfr., volendo, N. LUPO, *I Presidenti di assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce delle ultime evoluzioni del sistema politico-istituzionale*, in corso di pubblicazione in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOCCHI (a cura di), *Il ruolo dei Presidenti di Assemblea*, Il Mulino, Bologna, 2014.

²⁰ Cfr. A.S., XVII legislatura, boll. giunte e comm., 30 ottobre 2013, su cui cfr., a prima lettura, E. IVALÙ PAMPALONE, *Voto palese o segreto: una scelta ad personam?*, in www.confrontocostituzionali.eu, 29 novembre 2013.

Osservatorio sulle fonti

3. L'attenzione ai regolamenti parlamentari nel rapporto del gruppo di lavoro del Quirinale e i cenni presenti nella relazione della Commissione governativa per le riforme costituzionali

Alla luce del quadro che si è appena delineato, non sorprende che il tema della riforma dei regolamenti parlamentari, già affacciato nell'agenda politica alla vigilia e poco dopo le elezioni del 2008²¹, sia ritornato al centro dell'attenzione, a più riprese, nel corso del primo anno della XVII legislatura.

Al di là delle dichiarazioni di esponenti politici di primo o di primissimo piano, o dello stesso Presidente della Repubblica, si può qui richiamare la relazione del “gruppo di lavoro di lavoro sulle riforme istituzionali”, istituito dal Presidente della Repubblica, consegnata il 12 aprile 2013²². Un capitolo di tale relazione è infatti dedicato al tema del “funzionamento delle Camere”. In esso si individuano, sia pure in estrema sintesi, una serie di riforme dei regolamenti delle due Camere (sulla base della premessa che esse sono prospettate per entrambe le Camere “in attesa della riforma del Senato” e che comunque “sarebbe urgente che il Senato approvasse alcune riforme del proprio Regolamento per superare le differenze irragionevoli rispetto all'altro ramo del Parlamento”). L'elenco ha inizio con il voto a data fissa dei disegni di legge del Governo, con il divieto dei maxi emendamenti e con l'affermazione dell'omogeneità dei disegni di legge, dei singoli articoli e degli emendamenti. Prosegue poi con il procedimento legislativo in sede redigente, da considerarsi come la sede ordinaria, con la valorizzazione delle proposte di legge di iniziativa popolare e dei consigli regionali e con i diritti dei gruppi di opposizione. Un'attenzione specifica è poi dedicata alla riduzione del numero delle commissioni permanenti (da portare dalle attuali 14 a 10 o a 9, secondo le due ipotesi prospettate in apposita appendice), all'istituzione anche in Senato del Comitato per la legislazione, all'incremento della pubblicità dei lavori delle commissioni parlamentari e all'ampliamento dei soggetti che possono essere auditi in Commissione (anche per includervi i nominandi su cui le Camere sono chiamate ad esprimere un parere). In conclusione, si tocca il tema delle soglie per la costituzione dei gruppi parlamentari, delle quali si propone un innalzamento (da 10 a 15 al Senato; da 20 a 30 alla Camera), quello della semplificazione degli strumenti del sindacato ispettivo e infine quello della dema-

²¹ Cfr., in particolare, i volumi F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Il Mulino, Bologna, 2007, e E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009, nonché V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale: il dibattito all'inizio della XVI legislatura*, in A. CERRI, P. HÄBERLE, I. M. JARVAD, P. RIDOLA, D. SCHEFOLD (a cura di), *Il diritto fra interpretazione e storia: liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, t. III, Aracne, Roma, 2010, p. 87 s.

²² Il gruppo di lavoro, istituito il 30 marzo 2013, era composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante.

Osservatorio sulle fonti

terializzazione degli atti parlamentari.

Come si vede (forse con l'eccezione di quest'ultimo punto), un menu piuttosto ricco e impegnativo, cui si accompagnano la revisione della legge elettorale e alcune riforme costituzionali, tra le quali il superamento del bicameralismo perfetto, l'introduzione della sfiducia costruttiva, la riduzione del numero dei parlamentari, la costituzionalizzazione dei limiti ai decreti-legge posti dalla legge n. 400 del 1988 e, infine, la revisione dell'art. 66 Cost., con l'attribuzione ad un giudice indipendente e imparziale del giudizio su titoli di ammissione dei membri del Parlamento.

La logica si inverte nella relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Governo di Enrico Letta e presieduta dal Ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello. Essendo il mandato della Commissione incentrato sulle riforme della carta costituzionale, il tema delle revisioni ai regolamenti delle Camere non può risultare tra gli oggetti diretti degli interventi riformatori ivi prospettati.

Tuttavia, si coglie per più profili una notevole attenzione alla dimensione attuativa delle riforme costituzionali ipotizzate, anche in materie che dovranno evidentemente essere affidate ai regolamenti di Camera e Senato. Si pensi alla nuova disciplina del procedimento legislativo, a quella dei decreti-legge e dei relativi disegni di legge di conversione, così come a quella della mozione di sfiducia costruttiva e alle conseguenze derivanti dall'introduzione della c.d. "riserva di codice".

Con questa attenzione alla dimensione attuativa delle riforme costituzionali convive, in proposito, anche un'altra spinta, che è quella alla "costituzionalizzazione", sul modello della V Repubblica francese, di alcune importanti norme di diritto parlamentare, tradizionalmente affidate in via pressoché esclusiva ai regolamenti delle Camere²³. Si tratta di una tappa ulteriore, e non inconsueta nel panorama comparato, del processo di accentuazione della razionalizzazione della forma di governo parlamentare e del rafforzamento del ruolo del Governo in Parlamento.²⁴

L'esempio più significativo è, con ogni probabilità, quello della disciplina dei disegni di legge "a data fissa", che in sostanza recupera e costituzionalizza, nei suoi principi ispiratori, la proposta Quagliariello-Zanda della XVI legislatura²⁵. Ciò anche in connessione con le limitazioni previste con riferimento ai decreti-legge (e alla loro emendabilità) e con l'esplicita "condanna" dei maxi emendamenti. Ma ciò vale altresì per l'introduzione delle leggi organiche e per gli stessi meccanismi di codificazione, prima ricordati.

Notevole attenzione è poi dedicata, nell'ambito della relazione finale, ai meccanismi

²³ Sul trend in favore della "costituzionalizzazione" delle norme di diritto parlamentare cfr. A. MANZELLA, *Introduzione*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, cit., p. 24 s.

²⁴ Cfr., tra gli altri, R. IBRIDO, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rass. parl.*, 3/2010, p. 553 s.

²⁵ Su cui cfr. i commenti, "a caldo", di A. MANZELLA, *Regolamento parlamentare e Costituzione*, in *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*, 6 marzo 2012, N. LUPO, G. PERNICIARO, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in *questa Rivista*, 1/2012, e F. SOCCI, *La proposta di riforma del regolamento interno in discussione al Senato*, in *www.forumcostituzionale.it*, 28 marzo 2012.

Osservatorio sulle fonti

dei procedimenti legislativi nell'ambito di un bicameralismo asimmetrico: con l'attribuzione di un potere di richiamo generalizzato al Senato (o, meglio, a due quinti dei senatori: anche se sul punto si registra una qualche ambiguità), che dovrà essere accuratamente configurato sul piano delle sue dinamiche effettive di funzionamento. Anche le modalità di esame delle iniziative legislative popolari (in grado di attivare un referendum in caso di inerzia delle Camere) e delle petizioni (per le quali, giustamente, si richiama il "modello" costituito dal Parlamento europeo) dovranno essere delineate dai regolamenti di Camera e Senato, ai quali pure spetta uno spazio notevole nell'immaginare forme innovative di apertura dei procedimenti parlamentari ai cittadini, grazie al pieno sfruttamento delle nuove tecnologie, auspicato nell'ultimo capitolo della relazione²⁶.

Va infine ricordato che, in seno alla Commissione per le riforme costituzionali è stato discusso (ma senza comparire nella relazione finale) un innalzamento del *quorum* per l'approvazione dei regolamenti parlamentari ai due terzi dei componenti, conformemente al progetto di revisione costituzionale rigettato nel 2006 e ad alcune proposte avanzate in dottrina²⁷. Così come si è ragionato sull'ipotesi di eliminazione delle commissioni in sede deliberante o legislativa, da alcuni ritenuta necessaria in connessione con il superamento del bicameralismo perfetto. Si tratta di punti delicati, che la Commissione ha evidentemente preferito lasciare aperti: l'innalzamento dei quorum per l'approvazione dei regolamenti parlamentari è, infatti, senz'altro pienamente coerente con l'adozione di un sistema elettorale maggioritario, ma rischia di accrescere il rischio di "ingessare" gli attuali regolamenti; l'eliminazione delle commissioni in sede deliberante o legislativa, se appare in linea con il carattere tendenzialmente monocamerale del procedimento legislativo, rischia però di rendere ancora più pesante l'*iter legis* rispetto alla situazione attuale.

4. Il testo elaborato in seno alla Giunta per il regolamento della Camera e la sua costruzione per stratificazioni successive

Se paragonato ai nodi e agli istituti individuati nelle due relazioni prima richiamate, il testo elaborato in seno alla Giunta per il regolamento della Camera appare, per un verso, coerente, ma, per altro verso, dichiaratamente inteso a prendersi cura, nell'ambito delle tante riforme prospettate dagli esperti di cui si sono avvalsi la Presidenza della Repubblica e la Presidenza del consiglio dei ministri, essenzialmente e anzitutto dei "rami bassi".

Anche l'ordine delle tematiche affrontate nell'ipotesi di riforma regolamentare –

²⁶ Cfr., per tutti, P. NORTON, *Parliaments in the 21st Century: the representative challenge*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 3 dicembre 2012, nonché, per qualche spunto, il contributo di P. GAMBALE, nello speciale di questa Rivista.

²⁷ F. CLEMENTI, E. GIANFRANCESCO, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in *Per far funzionare meglio il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, cit., p. 35 s., spec. p. 47.

Osservatorio sulle fonti

specificamente commentate negli altri contributi che compongono lo “speciale” di *questa Rivista* – sembra riflettere questo approccio.

Lungi dall’assumere carattere sistematico, esso muove da una serie di istituti su cui è pacifico che si debba intervenire o per introdurre piccole modifiche di tipo “manutentivo”. E’ questo il caso del riconoscimento delle peculiarità gruppo misto, nella sua natura e nel suo funzionamento; dei contenuti e delle modalità di approvazione del processo verbale; della verifica del numero legale; delle modalità di effettuazione delle votazioni a scrutinio segreto; delle regole sulla presentazione e discussione delle mozioni e delle relazioni del Governo; dell’abrogazione delle norme sull’esame degli statuti regionali e dell’impugnativa delle leggi regionali per vizi di merito (le quali erano state previste in attuazione di discipline costituzionali ormai non più vigenti, rispettivamente, dal 2001 e dal 1999). E altresì da una serie di altre procedure o questioni su cui si intende dare seguito ad orientamenti che sono andati nel frattempo maturando “orizzontalmente” tra le forze politiche e che la stessa relazione del gruppo di lavoro quirinalizio aveva individuato: la valorizzazione dei progetti di legge di iniziativa popolare e delle petizioni; l’ampliamento delle categorie di soggetti audibili, tra cui quelli che la Camera è chiamata ad eleggere o sulle cui nomine deve esprimere un parere; la semplificazione degli strumenti di sindacato ispettivo; l’incremento della pubblicità dei lavori in commissione e la riduzione degli atti parlamentari da stampare.

Tematiche di rilievo un po’ maggiore ai fini del funzionamento della Camera, con effetto, in qualche caso, anche sugli equilibri della forma di governo, sono poi affrontate in alcuni capitoli successivi: si pensi alle procedure di collegamento con l’Unione europea; alla programmazione dei lavori, incluso l’ordine del giorno di seduta (con una serie di interventi di “manutenzione” dell’assetto attuale); al già ricordato statuto dell’opposizione; alla disciplina delle discussioni in Assemblea e dei tempi di intervento (con la riduzione del termine massimo di durata degli interventi da 30 a 15 minuti e delle dichiarazioni di voto da 10 a 5 minuti: entrambi peraltro da considerarsi a carattere residuale, vista l’applicazione pressoché generalizzata del contingentamento); ad alcune significative innovazioni sulla disciplina delle assegnazioni e, soprattutto, dei pareri espressi dalle commissioni in sede consultiva (uno dei pochi aspetti dell’istruttoria legislativa in commissione ad aver dato qualche esito non disprezzabile²⁸); ad una riforma della composizione e dei poteri del Comitato per la legislazione²⁹; ad importanti modifiche alla disciplina delle commissioni in sede referente, cui tra l’altro – diversamente dall’interpretazione prevalsa delle innovazioni apportate nel 1997³⁰ – viene riservato un tempo minimo non comprimibile dalla programmazione dei lavori decisa in Conferenza dei capigruppo (anche in caso di progetti di legge dichiarati urgenti); al divieto di maxielementamenti, ad argini più stringenti sulla emendabilità dei disegni di legge di conver-

²⁸ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Giuffrè, Milano, 2010, spec. p. 134 s.

²⁹ Su cui si sofferma criticamente il contributo di G. PICCIRILLI, nello speciale di *questa Rivista*.

³⁰ Su cui cfr., tra gli altri, G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci ed ombre*, in *Il Parlamento del bipolarismo*, cit., p. 57 s., spec. p. 71 s.

Osservatorio sulle fonti

sione dei decreti-legge e a limitazioni incisive agli emendamenti “fuori sacco”, o comunque presentati direttamente in Assemblea; fino ad una disciplina decisamente nuova della questione di fiducia (avvicinandola a quella effettivamente vigente ed eliminandone alcune delle storture più evidenti), cui corrisponde una limitazione del numero degli ordini del giorno di istruzione al Governo presentabili, i quali al momento rappresentano lo “sfogo” principale per i parlamentari che devono “digerire” la posizione della questione di fiducia.

Il senso complessivo dell’operazione, almeno nella sua fase genetica, pare dunque quello di muovere appunto dai “rami bassi”, da quegli aspetti su cui è più plausibile che si registri un consenso ampio: o perché si tratta di interventi reputati, a torto o a ragione, minori, oppure in quanto volti a “codificare” nei regolamenti parlamentari mutamenti già in larga parte intervenuti nella prassi, per effetto di quell’accumulazione di “precedenti” cui si è fatto prima riferimento.

Anzi, da questo punto di vista la lettura dell’ipotesi di riforma, e in particolare delle relazioni che ne illustrano i contenuti, offre la plastica conferma di quanto prima si sosteneva: il diritto parlamentare, nell’ultimo ventennio, si è progressivamente e vistosamente allontanato dal testo del regolamento della Camera (perlopiù nella direzione di agevolare il compimento del processo decisionale), tant’è che per ricondurre questo regolamento a rispecchiare il diritto vigente occorre ora apportarvi una serie assai cospicua di modifiche testuali, frutto di un lavoro tecnicamente assai accurato e senz’altro meritorio.

Nel prendere atto di ciò, una domanda non può non sorgere spontanea: come garantire che il rinnovato disposto dei regolamenti regga, in futuro, di fronte alle sfide dell’applicazione quotidiana e non finisca per rivelarsi presto “lettera morta” e superato da nuovi (e difforni) precedenti? Come escludere, cioè, che le (future) spinte alla decisione, insite in qualunque sistema istituzionale e assai forti laddove l’indirizzo politico fatica ad emergere e a tenere alla prova del confronto parlamentare, alterino l’equilibrio che le modifiche regolamentari *in itinere* si sforzano di delineare?

La domanda appena formulata non sembra essere stata del tutto ignorata nel testo predisposto dalla Giunta per il regolamento, anche se sull’idoneità della risposta a raggiungere tale obiettivo il dibattito è, ovviamente, aperto³¹: in particolare, viene delineato un innovativo meccanismo di convocazione “automatica” della Giunta per il regolamento su questioni di interpretazione regolamentare, dietro richiesta di uno o più capigruppo che rappresentino almeno un terzo dei componenti della Camera.

Si tratta, evidentemente, di una disciplina che sta particolarmente a cuore alle forze di opposizione (non a caso, la previsione appena riassunta è collocata nell’ambito del capitolo sullo “statuto dell’opposizione”), ma che non pare essere stata sufficiente a superare le obiezioni del Movimento 5 stelle. Tant’è che in seno alla Giunta per il regolamento, al momento dell’adozione dell’ipotesi di riforma come testo base, è stato esplicitamente messo in discussione, in termini generali, oltre che con riferimento all’ammissibilità degli emendamenti, il ruolo imparziale del Presidente di Assemblea, rilevando

³¹ Cfr., in proposito, i contributi di R. IBRIDO e G. PERNICIARO, nello speciale di *questa Rivista*.

Osservatorio sulle fonti

come le innovazioni immaginate per accrescere l'effettività del regolamento «appaiano insufficienti a causa del fatto che esse rimandano in ogni caso ad una valutazione presidenziale, e non a dati oggettivi incontrovertibili, e che la sola giurisprudenza presidenziale non offre adeguate garanzie per una corretta applicazione del Regolamento»³².

Il punto è in ogni caso assai delicato, ed è difficile esprimere giudizi netti, anche perché vengono qui in conflitto le due “anime” tra le quali il diritto parlamentare, inevitabilmente e sin dalle sue origini, si dibatte. Da un lato, il diritto parlamentare, in quanto pone le regole di funzionamento di un organo collegiale, ha infatti bisogno di un tasso elevato di flessibilità e, entro certi limiti, di spontaneità, al fine di assicurare il buon funzionamento di tale organo, e lascia perciò uno spazio cospicuo alla prassi, che spesso le modifiche del regolamento si limitano a registrare e, eventualmente, ad affinare³³. Dall'altro, il diritto parlamentare condivide con il diritto costituzionale l'ispirazione garantista ed è chiamato perciò a delineare “regole del gioco” idonee ad assicurare i diritti dei vari soggetti che partecipano alla decisione e anche la tenuta dei principi democratici che richiedono un coinvolgimento delle Camere nei processi decisionali più importanti. Si può solo evidenziare, in linea generale, come, in un sistema istituzionale di tipo maggioritario e con procedimenti decisionali semplificati, il rispetto delle regole divenga un imperativo ancora più pressante, rispetto al quale la sola garanzia dei Presidenti delle Camere appare inevitabilmente sempre meno adeguata.

5. Le integrazioni necessarie, o comunque opportune, in attesa della riforma del bicameralismo

Gli aspetti positivi dell'intervento delineato dalla Giunta per il regolamento non mancano. Tra questi, vi è il sicuramente la previsione di un chiaro divieto dei maxiemendamenti, che appare abbastanza efficace. Così come è da apprezzare la consapevolezza – che traspare in più parti – dell'importanza del lavoro svolto in seno alle commissioni permanenti, nel procedimento legislativo, ma non solo (viene introdotta anche una disciplina, seppur abbastanza timida, sul monitoraggio delle politiche pubbliche, che dovrebbe essere affidato ad appositi comitati permanenti, da costituirsi in seno a ciascuna commissione). Pure la semplificazione degli strumenti di sindacato ispettivo appare senz'altro meritoria, ancorché forse sarebbe stato apprezzabile prevedere conseguenze un po' più rigorose della semplice discussione in Assemblea nel caso in cui il Presidente del Consiglio non si presenti al *Premier question time*³⁴. Analogo discorso può farsi, in-

³² Cfr. A.C., XVII legislatura, boll. giunte e comm., 8 gennaio 2014, p. 7 s. e 12.

³³ Cfr., tra i tanti, E. SERAFIN, *L'evoluzione del regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 73 s. e G. PICCIRILLI, *Il “seguito” del precedente da un procedimento all'altro*, cit., p. 145 s.

³⁴ Prospettava una soluzione di tal tipo V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Parlamento del bipolarismo*, cit., p. 5 s., spec. 26, allorquando ipotizzava “sanzioni tutte interne all'ordinamento parlamentare, come la sospensione di pre-

Osservatorio sulle fonti

fine, per le proposte di legge di iniziativa popolare, essendo ad esempio auspicabile che l'audizione dei promotori sia configurata come obbligatoria, anziché come meramente eventuale³⁵.

Il limite principale dell'intervento riformatore mi pare essere quello di porsi pressoché esclusivamente nell'ottica di migliorare la funzionalità della Camera, senza affrontare nessuna delle innovazioni di fondo che potrebbero consentire un rafforzamento dell'istituzione Parlamento, permettendole di recuperare almeno in parte – e lungo percorsi comunque diversi da quelli battuti in passato – il tanto terreno perso negli ultimi due decenni.

La dimostrazione di queste limite mi pare rappresentata dal fatto che alcuni degli istituti-chiave individuati dalla relazione del gruppo di lavoro quirinalizio non vengono neppure toccati nel testo predisposto dalla Giunta per il regolamento. In particolare, la Giunta per il regolamento non se l'è sentita di andare a rivedere, nei loro aspetti di fondo, i due snodi su cui a tutt'oggi si fonda l'articolazione della Camera, vale a dire i gruppi parlamentari e le commissioni permanenti. E non ha perciò rivisto né i requisiti per la costituzione dei gruppi parlamentari, né il numero e le competenze delle commissioni permanenti.

La prima questione, quella relativa ai requisiti per la costituzione di un gruppo, è forse troppo nota perché ci sia bisogno di riprenderla in modo esplicito. Si tratta di una disciplina che è rimasta sostanzialmente immutata, sin dalla soglia numerica di 20 deputati per la costituzione di un gruppo, dal lontano 1920. Ed è noto che il fallimento dei tentativi di rivedere la disciplina vigente o nel senso di innalzare tale soglia o in quello di prevedere un qualche legame tra gruppo e lista di elezione ha concorso a incrementare la “mobilità” parlamentare e la frammentazione delle forze politiche, specie in corso di legislatura³⁶.

Quella di non intaccare questi meccanismi è, evidentemente, una opzione voluta dal sistema politico, che, nonostante le molte dichiarazioni in senso contrario, preferisce tenersi le mani libere per cambiamenti che si registrino in corso di legislatura: non solo e non tanto di singoli parlamentari, quanto conseguenti a scissioni o trasformazioni in seno al sistema dei partiti (che tendono ad essere precedute dalla formazione di autonomi gruppi parlamentari)³⁷.

rogative regolamentari del Governo se il suo capo sfugge, senza adeguate motivazioni, al confronto con l'opposizione”.

³⁵ Concordemente, cfr. R. IBRIDO, nello speciale di *questa Rivista*.

³⁶ Per l'evoluzione della disciplina, e i suoi tentativi di riforma, cfr., tra gli altri, V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Giuffrè, Milano, 2002, spec. p. 13 s., A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studi intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008, spec. p. 121 s., S. CURRERI, *Partiti, coalizioni elettorali e gruppi parlamentari*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 325 s., M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI Legislatura*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, cit., p. 31 s. e N. LUPO, *I gruppi parlamentari nel parlamentarismo maggioritario*, in *Dem. dir.*, 3-4/2009, p. 83 s.

³⁷ Si pensi, per tutte, alla nascita di Futuro e libertà nella XVI legislatura o a quella del Nuovo centro

Osservatorio sulle fonti

Alla medesima logica rispondono, inoltre, da un lato, la permanenza della disciplina sui gruppi autorizzati: gruppi che possono costituirsi, cioè, anche in deroga al requisito numerico, purché in conformità a requisiti che risultano riferiti oramai a ben quattro sistemi elettorali fa (ossia alle leggi elettorali proporzionali in vigore fino al 1993), e che sono perciò interpretabili (e di fatto interpretati) con una notevole elasticità dall'Ufficio di presidenza, cui spetta appunto disporre tale deroga. E, dall'altro, la previsione, a partire dal 1997, delle componenti politiche del gruppo misto, le quali, benché introdotte al fine di rendere "gestibile" il gruppo misto, hanno finito, anche per effetto di interpretazioni presidenziali assai discutibili³⁸, per rendere ancora più frammentato il quadro parlamentare.

Ecco perché, correttamente, la relazione del gruppo di lavoro quirinalizio aveva auspicato l'incremento della soglia minima per la costituzione di un gruppo parlamentare, l'esclusione dei gruppi "autorizzati", l'introduzione della necessaria corrispondenza tra lista di elezione dei parlamentari e gruppo di appartenenza, nonché il divieto di costituire componenti del gruppo misto (ad eccezione delle minoranze linguistiche o di quelle che corrispondano a liste in cui i parlamentari siano stati eletti). In particolare, sulla penultima proposta, relativa alla necessaria corrispondenza tra lista e gruppo, si è registrata, in quella sede, una riserva di Valerio Onida e si appuntano altresì alcune obiezioni quanto alla conformità di tale soluzione con il divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost.³⁹. In proposito, non credo che dall'art. 67 Cost. possa essere fatta discendere, ad esempio, l'illegittimità di una disposizione secondo cui chi abbandoni il gruppo di originaria appartenenza in corso di legislatura (o entro un certo termine dall'inizio della stessa) sia tenuto ad iscriversi al gruppo misto. E, in ogni caso, forse potrebbe anche essere sufficiente agire soltanto sulle soglie per la costituzione di un gruppo, che potrebbero essere ulteriormente innalzate ove tale gruppo nasca nel corso della legislatura.

La seconda questione, quella relativa al sistema attuale delle commissioni permanenti della Camera dei deputati, è invece poco affrontata, ma non per questo meno urgente.

Da un lato, infatti, l'articolazione delle commissioni permanenti della Camera, stabilita nel lontano 1987 (così come quella del Senato, sostanzialmente ferma al 1988), non ha in alcun modo tenuto conto né della riforma dei Ministeri avvenuta a più riprese, e soprattutto con il decreto legislativo n. 300 del 1999, e nemmeno della riforma del Titolo V della Costituzione, di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001. Dall'altro, il numero eccessivo di commissioni permanenti dotate di poteri legislativi fa sì che l'area di competenza di ciascuna commissione sia estremamente ridotta e che essa non consenta

destra nella XVII legislatura.

³⁸ In particolare, è stato interpretato con larghezza il requisito previsto dall'art. 14, comma 5, del regolamento della Camera, laddove, per la costituzione di una componente politica con meno di 10 deputati, richiede che essa corrisponda ad "un partito o movimento politico la cui esistenza, alla data dello svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci".

³⁹ Ad esempio, cfr., anche per ulteriori indicazioni, L. CIAURRO, *Commento all'art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006, p. 1287 s., spec. 1293 s.

Osservatorio sulle fonti

di adottare (né di controllare) una politica pubblica, come è del resto attestato dal cospicuo aumento registratosi nelle convocazioni di Commissioni riunite. Di conseguenza, poiché le politiche pubbliche e i provvedimenti con cui queste sono poste in essere riguardano sistematicamente la competenza di più commissioni, si è registrato l'affollamento delle commissioni con competenze di tipo "orizzontale", come la I Commissione affari costituzionali e la V Commissione bilancio, il cui ordine del giorno e i cui ritmi di lavoro risultano perciò molto più densi ed elevati di quelli delle altre commissioni. Se a ciò si aggiunge che le due suddette commissioni sono anche quelle più impegnate nell'attività consultiva, che si esplica mediante il parere su altri progetti di legge e su emendamenti all'esame di altre commissioni o dell'assemblea, ne esce un quadro fortemente asimmetrico, in cui alcune commissioni sono oberate di impegni e responsabilità, accanto ad altre che invece sostanzialmente non svolgono pressoché nessuna attività di produzione legislativa, e comunque sono caratterizzate da un carico di lavoro decisamente inferiore⁴⁰.

Tuttavia, va anche considerato che una mera riduzione del numero delle commissioni permanenti, come quella delineata dal gruppo di lavoro quirinalizio, non si presenta affatto semplice, non solo perché incontrerebbe numerose (anche se poco giustificate) resistenze, ma soprattutto perché, se non si toccano altre norme presenti nel regolamento della Camera, comporterebbe una crescita sensibile del numero, già piuttosto elevato, dei deputati componenti di ciascuna commissione: finendo perciò per rendere vano, data la difficile gestione di tali consessi, il tentativo di recupero del ruolo delle commissioni in sede referente che la riforma persegue.

Sembra perciò preferibile percorrere una via più ambiziosa, ma probabilmente più soddisfacente, nel senso di superare alcuni dei principi di fondo che – attualmente, in conformità al modello introdotto nel 1920 – regolano il sistema delle commissioni permanenti. In particolare, andrebbero riviste sia la regola per cui ogni deputato appartiene necessariamente ad (almeno) una commissione permanente (inclusi i capigruppo, i presidenti di Giunte, commissioni bicamerali, i vicepresidenti di assemblea; gli stessi membri del Governo, seppure con sostituzione), sia la regola secondo cui le commissioni permanenti "coprono" ciascuna una materia nel suo complesso, per le funzioni legislative come per le funzioni di indirizzo e controllo⁴¹.

⁴⁰ Alla Camera i dati non sono disponibili in forma aggregata, ma possono essere ricostruiti, limitatamente al numero e alla durata delle sedute, commissione per commissione (su <http://www.camera.it/leg17/563>). Al Senato – dove la situazione è abbastanza simile – cfr. <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Statistiche/Sedute/Lavori.html>

⁴¹ Le due riforme che qui si ipotizzano, relativamente alla composizione delle commissioni e alle loro funzioni, sono strettamente collegate, come anche l'esperienza comparata dimostra. Così, per esempio, nel Regno Unito, dove vige un regime di separazione tra le commissioni (speciali) che svolgono attività legislativa (*public bill committees*) e le commissioni di controllo (*select committees*), i Ministri e i componenti del Governo fanno parte a pieno titolo delle prime, mentre non possono essere membri delle seconde – per via di un evidente conflitto di interessi tra controllore e controllato – formate solo dai c.d. *backbenchers*.

Sulle evoluzioni del sistema delle commissioni nel Regno Unito cfr., tra gli altri, F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*,

Osservatorio sulle fonti

Il superamento di queste due regole potrebbe condurre a immaginare un numero limitato (nell'ordine di 5-6) di commissioni permanenti con funzioni "legislative", con composizione proporzionale rispetto ai gruppi parlamentari, e con competenze sagomate sull'art. 117, secondo e terzo comma, Cost. La definizione di un ambito di competenza più ampio agevolerebbe l'opera di recupero di ruolo delle commissioni nel procedimento legislativo, perseguito da altre disposizioni presenti nell'ipotesi di revisione del regolamento della Camera, consentendo di rendere ogni commissione responsabile di una o più politiche pubbliche. Al tempo stesso, si creerebbe così lo spazio per l'istituzione di almeno 4-5 commissioni permanenti, più agili nella composizione, dotate esclusivamente di funzioni di indirizzo e controllo e di "filtro sulla legislazione"⁴².

Accanto alle già ricordate lacune sugli snodi cruciali di gruppi parlamentari e commissioni permanenti, meritano di essere segnalati una serie di altri limiti dell'ipotesi di riforma in esame.

Particolarmente macroscopica pare l'omissione relativa ai rapporti tra Parlamento e Regioni: all'abrogazione (invero assai tardiva) della normativa obsoleta che componeva larga parte del Capo XXII del regolamento ("Delle procedure relative alle questioni regionali") non fa seguito la previsione di nessuna nuova procedura in proposito⁴³. Si tratta di un'opzione invero assai poco comprensibile, specie nel momento in cui – come ha sintetizzato il Presidente della Corte costituzionale nella sua recente relazione letta il 27 febbraio 2014 – vi è assoluto bisogno di "strumenti di raccordo tra Stato centrale ed enti

Giuffrè, Milano, 2012, spec. p. 130 s. e, in parallelo con quelle di Francia, Italia, Stati Uniti e del Parlamento europeo, C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, spec. p. 533 s., nonché, sempre in chiave comparata, M. RUSSELL, B. MORRIS, P. LARKIN, *Fitting the Bill: Bringing Commons legislation committees into line with best practice*, Constitution Unit, London, June 2013 (http://www.ucl.ac.uk/constitutionunit/research/parliament/legislativecommittees/tabs/Fitting_the_Bill_complete_pdf.pdf).

⁴² Ad esempio, si potrebbe pensare a una commissione sulla finanza pubblica (con poteri significativi di controllo e anche di indirizzo sull'azione del Governo), a una commissione sulle forze dell'ordine (con funzioni soprattutto di controllo) e a 3 commissioni trasversali, corrispondenti alle attuali commissioni Affari costituzionali, Bilancio e Politiche dell'UE, ma senza i relativi poteri legislativi. La composizione di queste commissioni permanenti potrebbe anche non essere proporzionale e la presidenza potrebbe andare ai gruppi di opposizione (come accade, ad esempio, per la Commissione per le finanze dell'Assemblea nazionale francese e al Public Account Committee – che è uno dei sopra citati *select committees* – della Camera dei Comuni britannica). Nel caso in cui permanesse la composizione proporzionale, poi, potrebbe anche ragionarsi dell'attribuzione di taluni poteri propri delle commissioni di inchiesta anche alle commissioni monocamerale di controllo, forse possibili anche alla luce di un'interpretazione evolutiva dell'art. 82 Cost. (o eventualmente in collegamento con una revisione del medesimo articolo). Ulteriori commissioni permanenti potrebbero crearsi in base a una drastica diminuzione delle commissioni bicamerale (RAI, Servizi, etc.): questo intervento richiederebbe, evidentemente, la modifica della legislazione ordinaria che le istituisce e ne regola le attribuzioni.

⁴³ Come invece si era auspicato in dottrina: cfr. N. LUPO, *Le Regioni in Parlamento: la mancata adozione di metodi della legislazione adeguati alle esigenze delle autonomie (e le sue conseguenze nefaste sull'attuazione del Titolo V Cost.)*, in V. ANTONELLI (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli, Roma, 2008, p. 91 s. e C. FASONE, *I raccordi tra Parlamento e autonomie territoriali nell'attività legislativa: per la sostituzione di procedure obsolete*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p. 195 s.

Osservatorio sulle fonti

territoriali autonomi”⁴⁴ non solo riguardo all’attività amministrativa, ma anche per quel che concerne l’attività legislativa e la partecipazione ai processi decisionali dell’Unione europea.

Anche con riferimento alle procedure europee, la riforma avrebbe potuto spingersi oltre: sia delineando meglio le procedure di controllo-indirizzo nei confronti del Governo, volte a garantire un maggiore coinvolgimento delle Camere sulle opzioni che gli esponenti dell’Esecutivo concorrono a prendere nell’ambito delle diverse sedi intergovernative che, come è noto, giocano un ruolo chiave nei processi decisionali europei⁴⁵; sia sfruttando appieno le molteplici procedure delineate dal trattato di Lisbona e solo in parte disciplinate dalla legge n. 234 del 2012, che non pochi Parlamenti stanno efficacemente “cavalcando” al fine di riconquistare un peso maggiore a livello europeo e di porre almeno parzialmente rimedio alle tante difficoltà che il funzionamento della democrazia europea sta affrontando in questi anni⁴⁶. Anzi, proprio quella dell’“europeizzazione” può forse costituire una delle chiavi di volta del processo riformatore, tanto a livello di riforma dei regolamenti parlamentari, quanto a livello di revisione costituzionale: come per esempio si è osservato nella relazione della Commissione governativa per le riforme costituzionali, all’inizio del capitolo dedicato alla forma di governo, “l’integrazione europea e le sfide internazionali richiedono che il nostro Paese, tenuto a misurarsi con competitori dotati di più salde strutture politiche, accentui le sue prestazioni in termini di efficienza, capacità decisionale e tempestività; le inefficienze della forma di governo di uno Stato membro dell’Unione Europea come l’Italia si riverberano sul buon funzionamento dell’intera Unione”⁴⁷.

Nella chiave dell’“europeizzazione” delle procedure parlamentari, oltre che in attuazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, ci si sarebbe aspettati di trovare, nell’ipotesi di riforma del regolamento della Camera, uno sviluppo delle procedure di controllo di finanza pubblica, anche quanto ai rapporti con il nuovo Ufficio parlamentare del bi-

⁴⁴ In particolare, nella relazione del Presidente Silvestri si è richiamato il “Titolo V della Parte II della Costituzione, che rivela ogni giorno di più la sua inadeguatezza, con riferimento sia ai criteri di definizione delle materie, sia agli strumenti di raccordo tra Stato centrale ed enti territoriali autonomi. Negli ordinamenti giuridici moderni nulla può sostituire forme efficaci di cooperazione tra i diversi livelli di governo, né la ricerca di determinazioni sempre più analitiche e complesse delle competenze legislative e amministrative può prendere il posto di istituzioni, poste all’interno del processo di decisione politica nazionale, destinate a comporre, in via preventiva – già nell’iter di formazione delle leggi statali – le esigenze dell’uniformità e quelle dell’autonomia”.

⁴⁵ Cfr., tra gli altri, C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2/2011, p. 353 s. e, su un aspetto specifico ma importante, E. ALBANESI, *Le Camere in prorogatio nella c.d. fase ascendente del processo di partecipazione dell’Italia all’Unione europea*, in *Rass. parl.*, 2013, n. 3, p. 637 s., nonché, in chiave comparata, l’utilissimo rapporto predisposto per il Parlamento europeo dal titolo *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits. Study*, directed by W. WESSELS and O. ROZENBERG, 2013 ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474392/-IPOLAFCO_ET\(2013\)474392_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474392/-IPOLAFCO_ET(2013)474392_EN.pdf)).

⁴⁶ Si veda in proposito il contributo di L. BARTOLUCCI, C. FASONE, nello speciale di *questa Rivista*.

⁴⁷ Così la già richiamata *Relazione finale* della Commissione per le riforme costituzionali, 17 settembre 2013, p. 24.

Osservatorio sulle fonti

lancio.

Non va infatti dimenticato che, secondo l'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012 “Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni”⁴⁸.

Si tratta di una disposizione di rango costituzionale – la prima che fa espressamente riferimento alla funzione di controllo parlamentare⁴⁹ – alla quale la riforma del regolamento della Camera è ora tenuta a dare attuazione. Sarebbe una inadempienza del regolamento della Camera non marginale se non venisse sviluppato un così chiaro disposto costituzionale, il quale, oltre a determinare un mancato riequilibrio dell'assetto istituzionale a vantaggio delle Camere (necessario, a compensazione delle maggiori funzioni spettanti al Governo ai fini del controllo della finanza pubblica), potrebbe anche rilevare ai fini del rispetto dell'art. 3, paragrafo 2, del Fiscal Compact: sia nella parte in cui richiede che ai meccanismi di vincolo della finanza pubblica previsti da ciascuno Stato membro con norma “preferibilmente costituzionale” venga assicurato il “rispetto fedele [...] lungo tutto il processo nazionale di bilancio”; sia nella parte in cui, nel suo ultimo periodo, afferma che tale meccanismo di correzione deve rispettare “appieno le prerogative dei parlamenti nazionali”.

Nell'ambito di applicazione del rinvio ai regolamenti parlamentari contenuto nell'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012 pare rientrare a pieno titolo anche la disciplina delle procedure di collegamento tra la Camera dei deputati e l'Ufficio parlamentare di bilancio.

Da questo punto di vista, non solo dovrebbe essere prontamente “inglobato” nella riforma regolamentare il contenuto dell'atipico “Protocollo sperimentale” che già si è ricordato essere stato condiviso dalla Giunta per il regolamento nella seduta del 21 novembre 2013 (a maggior ragione, visto che in proposito la legge n. 243 del 2012 aveva richiesto, all'art. 17, comma 1, che le modalità di nomina dei componenti dell'Ufficio fossero “stabilite dai regolamenti parlamentari”), ma soprattutto questa disciplina an-

⁴⁸ Cfr., ampiamente, E. GRIGLIO, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, in *questa Rivista*, 1/2013, e ora il contributo di E. GRIGLIO, nello speciale di *questa Rivista*.

⁴⁹ Non è da escludersi nel richiamo della funzione di controllo vi sia una qualche eco di Costituzioni di altri Stati membri dell'Unione europea: a partire da quella francese che, dopo la riforma del luglio 2008, espressamente affida alle Camere una serie di funzioni, tra cui spiccano il controllo sull'azione del Governo e la valutazione delle politiche pubbliche. Cfr. l'art. 24 della Costituzione francese, come riscritto nel 2008: “*Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques*”. Si veda altresì l'art. 66, comma 2, della Costituzione spagnola del 1978, il quale stabilisce che «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución». Per una riflessione in chiave comparata cfr., sulla Francia, il n. 146 di *Pouvoirs* di settembre 2013, dedicato a *Le renouveau du Parlement*, e, sulla Francia, R. IBRIDO, J. GARCIA ROCA, *El control parlamentario en Italia: un estudio comparado sobre el concepto y algunas de sus mejores prácticas*, in F. PAU I VALL (a cura di), *El control del gobierno en democracia*. XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Madrid, 2013, p. 105 s.

Osservatorio sulle fonti

rebbe integrata con apposite procedure che assicurino un adeguato collegamento dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Inoltre, sembrerebbe necessario che il regolamento della Camera sviluppasse, dal punto di vista evidentemente parlamentare, le procedure già delineate dal legislatore "organico" di cui all'art. 18, commi 2 e 3, della legge n. 243 del 2012, attraverso cui le commissioni parlamentari sono chiamate ad interloquire con tale Ufficio⁵⁰. Ulteriori procedure potrebbero essere previste dal regolamento della Camera, ad esempio al fine di mettere in relazione l'attività di tale Ufficio con quella tradizionalmente svolta la Corte dei conti⁵¹.

Tutto ciò, come si è evidenziato, potrebbe e anzi dovrebbe avvenire "a Costituzione vigente", anche allo scopo di agevolare il sempre difficilissimo processo di attuazione delle riforme costituzionali. Quest'ultimo è, infatti, quasi per definizione, molto più arduo e complesso del già non agevole processo di attuazione di una nuova carta costituzionale, dato che è chiamato inevitabilmente ad impattare, sulla base di una riforma spesso controversa (e magari persino dibattuta ai fini dello svolgimento di un referendum costituzionale), su un ordinamento assestatosi secondo altri modelli e con propri equilibri ben definiti.

Come è evidente, il margine di intervento per riforme dei regolamenti parlamentari sarebbe ulteriormente accresciuto una volta che si proceda alla riforma del bicameralismo perfetto e, eventualmente, altresì alla modifica, sempre con legge costituzione, degli snodi cruciali della forma di governo e degli strumenti di esercizio della potestà normativa del Governo. In tal caso, sarebbe con ogni probabilità opportuno, se non necessario, procedere – secondo auspici già formulati da qualche tempo in dottrina⁵² – a riscrivere integrali dei due regolamenti. I quali, peraltro, con ogni probabilità finiranno per trovare le loro basi nei processi di revisione regolamentare attualmente in corso, specie se essi dovessero avere, come ci si augura, un esito positivo.

⁵⁰ In particolare, ai sensi del comma 2 "L'Ufficio predisponde analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica. Il Presidente, se richiesto, svolge audizioni presso le Commissioni parlamentari di cui al primo periodo". Il successivo comma 3 stabilisce che "Qualora, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio".

⁵¹ E' noto infatti che i Fiscal Councils convivono quasi ovunque con organismi di Audit o analoghi alla Corte dei conti. Pure nel caso italiano i ruoli appaiono differenti, ancorché se spesso convergenti negli obiettivi e per certi versi complementari: l'Ufficio parlamentare di bilancio esercita un'attività *a priori*, più che *a posteriori*; fondata sulla tecnicità economica, più che su quella giuridica; presta attenzione alle opzioni macroeconomiche più che alle singole decisioni legislative di spesa; possiede una visione più attenta alle decisioni dello Stato centrale, anziché alle dinamiche delle autonomie territoriali. Cfr. E. GRIGLIO, C. FASONE, *Can Fiscal Councils Enhance the Role of National Parliaments in the European Union? A Comparative Analysis*, in *The Euro crisis and the state of European democracy. Contributions from the 2012 EUDO dissemination conference*, in B. DE WITTE, A. HERITIER, A.H. TRECHSEL (edited by), EUI, Firenze, 2013, p. 264 s. (su <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/27016>).

⁵² Si fa riferimento alla tesi in più occasioni avanzata da Luigi Ciaurro: ad esempio, cfr. L. CIAURRO, *Precedenti, diritto parlamentare "informale" e nuova codificazione*, in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., p. 247 s.