

IL DIRITTO PARLAMENTARE “SPERIMENTALE”\*

YLENIA MARIA CITINO\*\*

**Sommario**

1. Introduzione: l’espansione del diritto parlamentare “sperimentale”. – 2. Se il diritto parlamentare “sperimentale” possa costituire una nuova ed autonoma categoria di fonti di matrice fattuale. – 3. Il diritto sperimentale come intersezione non perfettamente coincidente fra procedure informali e regole transitorie. – 4. I casi di sperimentali: l’abbozzo di un primo precedente in materia di sindacato ispettivo. – 4.1. Segue: in materia di interventi incidentali. – 4.2. In materia di pubblicità dei lavori parlamentari. – 4.3. Sui lavori del Comitato per la legislazione. – 4.4. In materia di raccordo fra la Camera dei Deputati e l’Unione Europea. – 4.5. In materia di contabilità e bilancio. – 4.6. In materia di deontologia: l’approvazione in via sperimentale del codice di condotta. – 5. Ulteriori casi minori di sperimentali deliberati dal Senato. – 6. La sperimentazione coordinata: il caso della funzione consultiva della Commissione Affari costituzionali conseguente alla riforma del Titolo V. – 7. Alcune (in)costanti del diritto parlamentare “sperimentale”. – 8. La sperimentazione “formalizzata”: due esempi italiani e un caso tratto da un ordinamento straniero. – 9. Arrendersi all’abbandono dei regolamenti o ritrovare la legalità persa: un dilemma.

**Abstract**

*This is the first article that identifies the category of “experimental parliamentary law” through a selection of some cases originating from the written opinions of the Rules of Procedure’s Committees belonging to both chambers of the Italian Parliament. These opinions, in fact, when marked as “experimental”, contain transitional and temporary rules, anticipating a coveted revision of the Parliamentary Rules. However, they stay in force for several time, even many years, and in most of the cases the revision is not accomplished. The article offers a preliminary investigation on what could possibly be included or not in this definition (such as the formalized experimentations), arguing that an extensive use of this mechanism to adopt derogatory provisions to the Parliament’s Rules can affect the normativity of the latter, eventually provoking a constitutional issue.*

**Suggerimento di citazione**

Y.M. CITINO, *Il diritto parlamentare “sperimentale”*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al seminario “Tempo e mutamento nel sistema delle fonti”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi il 1° ottobre 2021.

\*\* Fellow re:constitution 2021/22. Dottoressa di ricerca in Scienze politiche, S.S.D. IUS/09, Dipartimento di Scienze Politiche – Università degli Studi di Roma Tre.

Contatto: [yleniamaria.citino@uniroma3.it](mailto:yleniamaria.citino@uniroma3.it)

### 1. Introduzione: l’espansione del diritto parlamentare “sperimentale”

Con il superamento delle note teorie internistiche<sup>1</sup> è venuta definitivamente meno la tralatizia concezione del diritto parlamentare come ordinamento posto in condizioni di separatezza, financo “ontologica”, rispetto all’ordinamento statale<sup>2</sup>. Anche il fenomeno costituzionale, difatti, non è riducibile al solo diritto, né alla sola politica<sup>3</sup>.

Ciononostante, l’assodata permeabilità bidirezionale tra i livelli non impedisce che una inusuale fenomenologia di produzione di regole, contrassegnabile con l’etichetta di diritto parlamentare “sperimentale” si possa vagliare attraverso i canoni del principio di legalità<sup>4</sup>. Un’operazione che va compiuta tenendo presente l’incrocio fra l’elasticità costituzionale e la malleabilità del sistema parlamentare, incarnata dalla derogabilità delle proprie regole: tale incrocio, infatti, può condurre a risultati inattesi.

La ragione alla base di un simile studio è, come propone il titolo di questo paragrafo, la constatazione dell’espansione del diritto parlamentare sperimentale. Esso, infatti, negli ultimi anni sta compiendo su vari fronti un felpato lavoro di manutenzione dei regolamenti parlamentari, aggirando il percorso di revisione a *quorum* aggravato disegnato dall’art. 64 Cost.<sup>5</sup>.

Fra le ragioni che stanno alla base di questo processo va annoverato indubbiamente un fattore di conservatorismo ormai assodato nel diritto parlamentare italiano: la tendenza alla continuità, che lo rende inadatto a recepire le novità attraverso una logica – si potrebbe dire – di interpretazione “conforme”<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Su cui almeno S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari* (1906), ora in ID., *Scritti minori*, I, Giuffrè, Milano, 1950, 249; F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, III, UTET, Torino, 1909, 253; G. ZANOBINI, *Le norme interne di diritto pubblico*, in *Riv. dir. pubbl.*, 2/1915, 360 e ss.; C. ESPOSITO, *La validità delle leggi* (1934), Giuffrè, Milano, 1964, 298 e ss.

<sup>2</sup> Sul principio di separatezza, oltre al classico di S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957, anche M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, 658.

<sup>3</sup> Il riferimento è tutto a P. AVRIL, *Les conventions de la Constitution*, PUF, Parigi, 1997, 5. Per la politicità del diritto come «spazio di libero apprezzamento e di ridefinizione» delle regole, cfr. P. CARNEVALE, *Una desaparecida a Palazzo della Consulta: la convenzione costituzionale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016, 474.

<sup>4</sup> Il vincolo derivante da tale principio, a livello pratico, si traduce nel rispetto delle «disposizioni costituzionali relative all’ordinamento parlamentare» e nei «principi del regime costituzionale repubblicano» tra cui quello che prevede l’esercizio del potere «sovrano» attraverso regole generali ed astratte. Così, V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Giuffrè, Milano, 2013, 16. Sul principio di legalità, come limite al diritto parlamentare, cfr. A. D’ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>5</sup> Sul punto, v. C. PINELLI, *Dalle “grandi riforme” alle “manutenzioni costituzionali”. Ma di cosa parliamo?*, in *Il Parlamento dopo il Referendum costituzionale*, Il Filangieri – Quaderno 2015-2016, Jovene, Napoli, 2016, 7 ss.

<sup>6</sup> V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., 7 e R. IBRIDO, *La “decodificazione” dei Regolamenti parlamentari del 1971, a cinquant’anni dalla loro adozione*, in *A cinquant’anni dai*

Come è stato ricostruito dalla dottrina, infatti, le vicende di “recupero” di testi regolamentari da stagioni politico-ordinamentali precedenti, se da un lato hanno consentito il mantenimento di una certa tradizione parlamentare, dall’altro lato hanno provocato l’ultrattività di norme non necessariamente ancora funzionali.

La linea continua che può tracciarsi dall’assemblea parlamentare subalpina al Parlamento dell’Italia repubblicana, passando per quello sabauda, e rotta dalla riforma del 1971 in senso solo formale, ha incorporato una sorta di “disordine sistematico”, derivante dall’innesto sequenziale di nuove regole materiali-fattuali, altrimenti dette “informali”<sup>7</sup>. In altre parole, l’assenza di “ristrutturazione” di antiche procedure, magari dettata dal loro essere ricognitive di immemori radici consuetudinarie, ha creato nel corso dei decenni aporie e contraddizioni che si sono aggiunte alle vicende fattuali, convenzionali e pratiche che popolano anche le norme di creazione più recente. Inoltre, il ripetuto fallimento degli sforzi di revisione dei regolamenti parlamentari ha foraggiato l’accettazione di correttivi per vie traverse, devianti rispetto alla riserva di competenza riconosciuta dalla Costituzione.

Lo sforzo di adattamento, dunque, sbocca sempre più irrimediabilmente in un diritto parlamentare “sperimentale”, atto a innovare in maniera condizionale e transitoria, una disciplina regolamentare reputata non più confacente ad una determinata situazione.

Questa tendenza, non proprio recente ma attualmente in corso di valorizzazione, se collocata nel peculiare ambito materiale dell’ordinamento delle assemblee legislative, ha il pregio di “sanare” le inefficienze di un certo diritto scritto ormai “stantio”. Ciononostante, richiede che si esaminino attentamente le possibili criticità, per capire se la rinuncia alla codificazione regolamentare sia ancora rimediabile ovvero se rappresenti l’inizio (o, vieppiù, l’atto finale) di un processo di destrutturazione materiale della fonte di rango primario del Parlamento<sup>8</sup>.

*Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive, Il Filangieri – Quaderno 2021*, Jovene, Napoli, 2021, 68. Sull’interpretazione conforme e le correlate tecniche ermeneutiche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, invece, v. G. SORRENTI, *L’interpretazione conforme a Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006, spec. 73 ss.

<sup>7</sup> Sulla norma non scritta di stampo consuetudinario che ha retto le sorti dello Statuto albertino, se si vuole, Y.M. CITINO, *Lo Statuto albertino fra lettera e spirito: i mutamenti costituzionali nell’instaurazione del parlamentarismo statutario*, in *Nomos*, disponibile all’indirizzo: <https://www.nomos-legal.it/articolo/1/1/2020/1>, 1, 2020, 1 ss.

<sup>8</sup> Sulla destrutturazione della fonte regolamentare, *ex multis*, R. IBRIDO, *La “decodificazione”*, cit., 61 ss.

## 2. Il diritto sperimentale come intersezione non perfettamente coincidente fra procedure informali e regole transitorie?

Le tesi che si stanno anticipando a proposito del diritto “sperimentale” troveranno una loro dimostrazione solo dopo la completa esposizione della discreta casistica prodotta soprattutto dai resoconti delle Giunte per il Regolamento delle due Camere<sup>9</sup>.

Cionondimeno, può essere utile aprire tali riflessioni distinguendo almeno tre accezioni di tale fenomeno: a) un primo senso abbraccia una prospettiva più panoramica ed afferisce non solo agli *interna corporis* in discussione, bensì, se si vuole, a qualsiasi atto avente un contenuto normativo. Portando ad un livello ulteriore le suggestioni di un lavoro di Chevallier<sup>10</sup>, infatti, va notato come tutti gli atti prescrittivi sono dotati di un carattere di sperimentazione, essendo finalizzati al raggiungimento di determinati obiettivi, come la tutela di un bene giuridico. Essi contengono in sé una scommessa sul futuro (*un pari sur l'avenir*): se tale scommessa è “persa”, possono essere rimessi in discussione, nel pieno esercizio della discrezionalità a legiferare.

In questo senso, allora, prendendo alla lettera una sottolineatura fatta all'epoca dell'approvazione della riforma regolamentare del 1971 dall'allora Presidente della Camera, on. Pertini, tutto il diritto parlamentare può essere ritenuto un diritto “sperimentale”: la riforma, come avvertiva il Presidente, non era *perfetta*, solo l'esperienza avrebbe potuto rivelare le lacune esistenti e il modo in cui queste avrebbero dovuto essere colmate. Solo l'esperienza, inoltre, avrebbe consentito di individuare i casi in cui “nuove norme si imporranno” per adattare la speciale società parlamentare alle continue evoluzioni dei tempi<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Sul diritto sperimentale può trovarsi qualche cenno in R. IBRIDO, *Verso la “Riforma Boldrini”: processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: <https://www.federalismi.it/>, 2, 2014, 5 ss. e ID., *L'interpretazione del diritto parlamentare*, FrancoAngeli, Milano, 2015, 82 ss.; 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, 241-250; M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 638 ss. e ID., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990, 9; E. GRIGLIO, *I poteri di controllo del Parlamento italiano alla prova del bicameralismo paritario*, in *Il Parlamento dopo il Referendum*, cit., 219; G. PICCIRILLI, *Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il codice di condotta dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 3, 2016, 4; S. SILEONI, *I codici di condotta per i parlamentari, tra diritto e politica*, in *DPCE Online*, disponibile all'indirizzo: [www.dpceonline.it/index.php/dpceonline](http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline), 4, 2019, 2764; E. SERAFIN, *L'evoluzione del regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti*, cit., 73-79.

<sup>10</sup> J. CHEVALLIER, *Les lois experimentales*, in D. BOURCIER, C. THOMASSET (a cura di), *L'écriture du droit*, Éditions Diderot, Parigi, 1996, 167-203.

<sup>11</sup> A.C., Assemblea plenaria, seduta del 18 febbraio 1971, 25904.

Se si contrappone l'esperienza, come processo incompleto, all'idea di una disposizione *perfetta*, intesa nel senso latino del lemma, da *perficere*, ovvero "portare a termine", allora nell'idea pertiniana il diritto parlamentare è un diritto incompleto per definizione, anche quando è stato da poco riformato. Questo divenire perenne della materia parlamentare si incarna in maniera appagante con l'idea di sperimentazione e, altresì, con il metodo popperiano del *trial and error*: l'informalità e la negoziazione delle soluzioni parlamentari implica che la versione "definitivamente provvisoria" di una norma sia il risultato di vari tentativi<sup>12</sup>. Non solo: il regolamento sarebbe in questa prospettiva soltanto l'atto finale di una tale sperimentazione. La certificazione ultima di una regola che, ormai matura e "praticata" fra le forze politiche, può dignitosamente accedere al regime più formale delle norme approvate seguendo l'*iter* descritto dall'art. 64 Cost.<sup>13</sup>. La differenza, tuttavia, riguarda il regime di obbligatorietà giuridica che, nel caso del diritto parlamentare, è notoriamente meno stringente rispetto all'atto legislativo, data la peculiare applicabilità dell'eccezione *nemine contradicente*.

b) Una seconda accezione, più sfumata, riguarda l'uso della sperimentazione per compiere un test preventivo di efficacia su una specifica misura che si intende adottare. La dottrina francese fornisce un secondo appiglio descrittivo attraverso la teoria della "sociologia legislativa" di Carbonnier<sup>14</sup>: essa consiste nell'adottare un approccio non dogmatico alla produzione del diritto, per poter tener conto del "pluralismo normativo" che, nella società contemporanea, ha reso il diritto positivo uno solo dei metodi possibili di generazione di norme. E così, dunque, le sperimentazioni compiute secondo un approccio sociologico, riprendendo Carbonnier, possono preparare il terreno alla futura scrittura di atti normativi coerenti con le esigenze dei destinatari delle norme. Nel presente caso, dunque, entrerebbe in gioco quella speciale "sociologia parlamentare" risultante dalla ristretta ma rappresentativa comunità politica di cui si compone la Giunta. Tali dinamiche, nel loro svolgersi, preparano il terreno a possibili riforme regolamentari che non necessariamente, però, sono destinate a realizzarsi<sup>15</sup>. Talvolta, dunque, si menziona un passaggio sperimentale soltanto di sfuggita, per testare misure di tipo tecnico o di dettaglio. Se si

<sup>12</sup> Sul metodo *trial and error*, che rievoca il noto K.R. POPPER, *Logica della scoperta scientifica* (1934), trad. it., Einaudi, Torino, 1970, cfr. le intuizioni di 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, 248 ss. nonché R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., spec. 21, 82 e 430.

<sup>13</sup> Sul punto, G. PICCIRILLI, *Il «seguito» del precedente, da un procedimento all'altro*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente fra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2013, 147 ss., parla dei regolamenti come "punto di arrivo" del percorso di maturazione di un precedente.

<sup>14</sup> J. CARBONNIER, *Sociologie juridique*, PUF, Parigi, 1978, 282.

<sup>15</sup> Sul tema può essere utile nuovamente G. PICCIRILLI, *Il «seguito» del precedente*, cit., 145 ss.

considerano, infatti, tutti i casi in cui i pareri o i resoconti delle Giunte per il Regolamento accennano alla sperimentaltà, è possibile individuare un limitato insieme in cui tale riferimento è soltanto abbozzato. Il test sperimentale appare casualmente come un passaggio giuridicamente fittizio, un collaudo, atto a correggere eventuali errori prima di procedere alla reale approvazione della misura, ma senza che ad esso si attribuisca un significato peculiare. Non è, dunque, portatore di conseguenze giuridicamente o politicamente tangibili. Questo “falso” o “ingannevole” diritto sperimentale racchiude, per lo più, riferimenti sporadici e risalenti a legislature più antiche, in cui l’*esperienza* o l’*esperimento* di una misura sono visti come un semplice catalizzatore di eventuali, ma incerte, trasformazioni regolamentari. Così, dunque, ci sembra di poter classificare, ad esempio, il parere in merito alla sperimentazione di nuove tecniche di resocontazione stenografica presso il Senato della Repubblica.

c) Una terza accezione, invece, individuerrebbe il diritto parlamentare sperimentale “propriamente detto” avvalendosi di due ulteriori ramificazioni: esso è non solo quel diritto parlamentare che, come si analizzerà più avanti, si autoqualifica come tale, ma in rari casi è anche quello “formalizzato”, che conferisce carattere puntualmente provvisorio alle proprie norme, anche se poi la provvisorietà non è assecondata, rivelandosi una sorta di tacita clausola di un’intesa politica<sup>16</sup>. L’ambito del diritto sperimentale verrebbe, così, ad essere solo parzialmente coincidente con il diritto informale: da quest’ultimo sfuggirebbero le sperimentazioni che si potrebbero definire, appunto, “formalizzate”. Ma solo nel caso del diritto sperimentale non formalizzato si può correttamente affermare che la vincolatività delle sue previsioni transitorie dipende in maniera esclusiva dalla persuasività politica che promana dagli autori dell’innovazione: tali regole, dunque, sembrano assimilabili quantomeno alle convenzioni, se non anche alle regole di correttezza e di cortesia istituzionale. L’unico “giudice” autorizzato ad assicurare il rispetto dei vincoli procedurali disposti sperimentalmente dai pareri della Giunta sarebbe, al più, il Presidente d’Assemblea.

Infine, proprio con riferimento a questo largo insieme di pareri sperimentali, si può cogliere un’ulteriore sfumatura fra quei testi che nascono con un sincero intento di sperimentare, ovvero collaudare una certa disciplina, prima di sottoporre il regolamento a modifiche permanenti, e quegli altri testi che la Giunta approva celando una sorta di *reservatio mentis*. Quest’ultima, se dichiarata, rivelerebbe la consapevolezza che la prospettiva di stabilizzare le regole in nuove norme regolamentari è ben lontana dalla realtà. Se un esempio di “sincerità” nella via della sperimentazione può essere certamente rinvenuto nei pareri in materia di pubblicità dei lavori parlamentari, al contrario, un chiaro caso di

<sup>16</sup> Come si spiegherà nel §8 con riferimento all’art. 154 Reg. Cam.

*reservatio mentis* offusca la reale sperimentality dei pareri in materia di contabilità e bilancio, rivelando, al contrario, un più verosimile intento di bypassare ed eludere le strettoie del quorum aggravato di cui all'art. 64 Cost.

Fatta questa premessa, che mette a fuoco le problematiche teoriche legate al tentativo di inquadramento che si sta per compiere, è ora possibile spostare la lente di osservazione sulla parte quantitativamente più importante del diritto sperimentale, ossia quello che si esplica attraverso atti interni, adottati in assenza di una meta-norma sulla produzione giuridica. Esso racchiude principalmente quei pareri emessi dal 2000 in poi, nei quali il riferimento alla “fase sperimentale” o alla “procedura sperimentale” assume una valenza specifica e circostanziata. La sperimentazione è, così, qualcosa di giuridicamente rilevante: le decisioni prese producono conseguenze tangibili che incidono sulla sfera applicativa delle norme regolamentari.

Anche le supposizioni teoriche qui introdotte, dunque, verranno sottoposte a un *test*, per capire, alla fine di questo scritto, quali tra le accezioni appena descritte, si possa attingere meglio al fenomeno in discussione.

### **3. Se il diritto parlamentare “sperimentale” possa costituire una nuova ed autonoma categoria di fonti di matrice fattuale**

In coerenza con le sue radici tardo-ottocentesche<sup>17</sup>, il diritto parlamentare è ancora fermamente caratterizzato da un certo grado di flessibilità derivante dallo speciale ambito da esso disciplinato, a cavallo fra il giuridico e il politico<sup>18</sup>. La cedevolezza intrisa di politicità oggi, più che nel passato, assoggetta il diritto parlamentare a un inarrestabile processo di disarticolazione delle fonti. In tal senso, a proposito di una particolare categoria di atti interni – i pareri della Giunta per il Regolamento – si è parlato di uso promiscuo di strumenti interpretativi e normativi, allo stesso tempo causa ed effetto della decodificazione e conseguente fuga dal regolamento<sup>19</sup>.

Oggetto della presente ricerca è l'esame di un sottoinsieme di tali pareri, connotati dall'autoqualifica della “sperimentality”: essi saranno identificati, commentati e classificati. Una volta compiuta tale rassegna, si tenterà di rintracciare un novero di caratteristiche che possano conferire omogeneità alla categoria individuata per poi compiere alcune riflessioni conclusive sulla

<sup>17</sup> R. FERRARI ZUMBINI, *Il mosaico regolamentare nelle Camere subalpine del 1848*, in *Giorn. st. cost.*, 15/2008, 17-23, che descrive l'espansione per vie traverse dei regolamenti, all'interno di un panorama costituzionale accentuatamente mobile.

<sup>18</sup> Non si può che fare rinvio al classico di G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986, spec. 88.

<sup>19</sup> R. IBRIDO, *La “decodificazione”*, cit., 79 ss. I pareri, così come le circolari e le lettere presidenziali o i singoli precedenti non offrono, però, lo stesso grado di stabilità dato dai regolamenti. Così, N. LUPO, *Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, in ID. (a cura di), *Il precedente parlamentare*, cit., 12.

compatibilità di tale casistica con il principio costituzionale della riserva di regolamento parlamentare e, più in generale, con il sistema delle fonti caratteristico del diritto parlamentare<sup>20</sup>.

I pareri sperimentali, infatti, sembrano costituire una insolita specie di fonti di matrice fattuale, *extra ordinem natae*<sup>21</sup>: il termine “fonti” può attagliarsi a tale fenomeno solo se inteso come un fattore di produzione di norme atipico (perché privo di una fonte di validità legale) ed eclettico (perché fuoriesce dal solco del diritto strettamente inteso). Tali fonti, poi, sono frutto di un’attività interna del Parlamento ma produttiva, come si vedrà, di riflessi su fattispecie esterne.

Come accennato, il c.d. “diritto parlamentare sperimentale”, del quale si sta per compiere una prima “mappatura”, ha come epicentro le Giunte per il Regolamento<sup>22</sup>. Questi organi interni alle Camere sono, infatti, abilitati dai regolamenti parlamentari ad emettere pareri in funzione interpretativa. In conformità al terzo comma dell’art. 16 Reg. Cam., la Giunta ha il compito di proporre all’Assemblea le modificazioni e le aggiunte al Regolamento rese necessarie dall’esperienza<sup>23</sup>. Non si riscontra alcuna corrispondenza nella disciplina dell’omologa Giunta operante presso il Senato. L’art. 18, co. 3, Reg. Sen., infatti, conferisce alla Giunta «l’iniziativa o l’esame di ogni proposta di modificazione del Regolamento e il parere su questioni di interpretazione», senza menzionare l’esperienza. Questo termine per noi così importante, dunque, appare citato soltanto una volta<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., 28, per la distinzione fra fonti in senso tecnico (la Costituzione, le leggi costituzionali e ordinarie, i regolamenti parlamentari e le norme interne minori, gli statuti dei partiti, i regolamenti dei gruppi e le consuetudini parlamentari) e fonti in senso atecnico (le convenzioni, la prassi, i precedenti, la giurisprudenza camerale, la correttezza parlamentare). Sulla prassi, volendo, Y.M. CITINO, *Quale parametricità delle prassi parlamentari nei giudizi della corte costituzionale?*, in *Rass. parl.*, 2, 2017, 285 e ss.

<sup>21</sup> Sul punto, possono essere utili le tesi sostenute a suo tempo da M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., *passim*.

<sup>22</sup> Sulla pubblicità dei pareri della Giunta e sulla loro più marcata formalizzazione, v. A. RIEZZO, *La raccolta dei precedenti alla Camera nell’evoluzione delle strutture amministrative*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente*, cit., 70.

<sup>23</sup> La formula tipizzata in tale articolo, peraltro, rappresenta emblematicamente un esempio di continuità parlamentare, consistendo in una trasposizione di una norma regolamentare ancora più risalente. L’art. 18 del testo del 1888, infatti, specificava che «La Giunta permanente per il Regolamento interno della Camera, nominata a termini dell’art. 12 lett. a), verrà proponendo, durante la sessione, le modificazioni e le aggiunte al Regolamento che l’esperienza mostrerà necessarie. Ad essa sarà deferito lo studio di qualunque proposta relativa al Regolamento».

<sup>24</sup> Ma ad esso si fa riferimento, ad esempio, nel corso della storica decisione assunta dalla Presidente Iotti per superare il blocco ostruzionista: i risultati dell’esperienza come presupposto di modifiche regolamentari rappresentano una clausola studiata per oggettivare talune scelte di revisione. L’esperienza sola dimostrerebbe, in uno spirito di garanzia democratica, la strada giusta per compiere certe modifiche. Cfr. A.C., VIII Leg., Assemblea plenaria, seduta del 4 novembre 1981, 35408 e ss.



Eppure, al canonico potere consultivo e di proposta sembra essersene aggiunto uno diverso, più creativo, talvolta, di tipo referente.

Come si vedrà più avanti, è arduo, se non impossibile, trovare una norma sulla produzione giuridica che conferisca alla Giunta un'attribuzione di tal fatta. Il diritto parlamentare sperimentale, come fonte non tipizzata, si innerva o sulle mancate previsioni dei regolamenti o su norme regolamentari obsolete o poco funzionali. Così, dunque, secondo un criterio sostanziale, sembrerebbero potersi distinguere due tipi di effetti: un diritto sperimentale "innovativo" e un diritto sperimentale "derogatorio". Talvolta la distinzione è nitida, come nel caso dell'introduzione sperimentale del Codice di condotta dei deputati, sino ad allora mai disciplinato, o nell'inverso caso della modifica del termine di durata della presidenza del Comitato per la legislazione, attraverso un parere che esplicita il suo carattere derogatorio di una norma regolamentare che non è mai stata modificata per recepire l'emendamento. Talvolta, invece, i profili di deroga e di innovazione del regolamento si mischiano, come quando un parere ha ampliato, in via sperimentale, i poteri della Commissione Affari costituzionali della Camera, al fine di poter procedere agli adeguamenti resi necessari dalla riforma del Titolo V.

Una forma embrionale di tale ircocervo normativo si può rintracciare in un riferimento contenuto nella relazione al Progetto di riforma dei regolamenti del 1971, firmata dagli onn. Bozzi, Luzzatto e Rognoni. Il documento, infatti, sottoponeva alla decisione finale dell'Assemblea una nuova sistemazione non solo degli istituti tradizionali, ma anche di procedure «non collaudate», specificandosi che solo la loro applicazione pratica avrebbe potuto rivelare le imperfezioni che «l'esperienza indurrà a correggere»<sup>25</sup>.

Per trovare un appiglio a questa inedita condizione, allora, sembra possibile, a chi scrive, la via del riferimento al classico principio dell'effettività<sup>26</sup>. Come rileva una consolidata dottrina, infatti, nel corso delle vicende di un ordinamento è dato riscontrare l'esistenza di atti e fatti che ricevono solo dall'esterno la loro efficacia normativa<sup>27</sup>. Alla base non vi sono, dunque, parametri che

<sup>25</sup> A.C., V Leg., Doc. II, n. 1, Progetto di nuovo regolamento, 11.

<sup>26</sup> A. SPADARO, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 3/1998, 416-417; M. NIGRO, *Costituzione ed effettività costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, 1710 ss.

<sup>27</sup> C. ESPOSITO, *Consuetudine (Diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, IX, Giuffrè, Milano, 1961, §4; V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto*, in *Enc. dir.*, XVII, Giuffrè, Milano, 1968, 940 ss.; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli «interna corporis acta» delle Camere*, in AA. VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, II, Giuffrè, Milano, 1970, 1337; S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1959, *passim*; Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002; A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2008, 12 e ss.; R. BIN, *Il fatto nel diritto costituzionale*, in AA.VV., *Prassi, convenzioni e*

orientino tale funzione dispositiva, ma vicende e comportamenti che generano norme in maniera indipendente. Le consuetudini sono un tipico esempio che è ben presente nella realtà parlamentare. Oltre ad esse, dunque, vi è tutto un insieme di materiali fattuali che incidono sullo svolgimento della forma di governo e che si caratterizzano per il fatto che, come direbbe Crisafulli, fonte di produzione e fonte di validità sembrano identificarsi, ovvero trovano la loro ragione di essere in sé stessi<sup>28</sup>.

Quanto al rilievo della dubbia giuridicità del cascame delle varie vicende sperimentali, trattandosi di un tema complesso che necessita dei risultati del riscontro casistico, si rinvia alle argomentazioni svolte nella parte conclusiva del presente contributo.

#### **4. I casi di sperimentali: l'abbozzo di un primo precedente in materia di sindacato ispettivo**

I primi cenni di un diritto sperimentale si possono rinvenire undici anni dopo la riforma regolamentare del 1971. Nel 1982 i resoconti di seduta degli organi collegiali sono ancora molto stringati<sup>29</sup> e così si può solo immaginare il dibattito di più di due ore che, il 2 marzo, porta la Giunta per il Regolamento della Camera ad esaminare, fra i punti all'ordine del giorno, «l'introduzione, in via sperimentale, del *question time*». Il tema verrà ripreso nella discussione del 10 settembre, nella quale la Giunta concorda, con un'unanimità inficiata dalle ampie riserve di un deputato, la «possibilità di avvio sperimentale del *question time*, secondo lo schema a suo tempo distribuito». Pur non essendo rimasta traccia di tale schema, qualche precisazione si ottiene da una successiva seduta d'Assemblea, che riprende la proposta della Giunta con cui si introduce nel diritto parlamentare l'istituto dell'interrogazione *a risposta immediata*<sup>30</sup>. Esso consiste, si spiega, in una domanda, «quindi, in sostanza, in un interrogativo

*consuetudini nel diritto costituzionale. Atti del XXIX Convegno annuale Catanzaro, 16-18 ottobre 2014*, Jovene, Napoli, 2015, 3.

<sup>28</sup> Su tema, G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Napoli, 14-15 giugno 2019*, Ed. Scientifica, Napoli, 2020, 45 e ss.; volendo, Y.M. CITINO, *I materiali fattuali costituzionali nella forma di governo italiana tra vecchie e nuove tendenze*, in *Riv. GDP*, disponibile all'indirizzo: <https://www.gruppodipisa.it/rivista/la-rivista-gruppo-di-pisa>, 2, 2021, 40 ss. e ID., *Dietro al testo della Costituzione. Contributo a uno studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo*, Ed. Scient., Napoli, 2021.

<sup>29</sup> Non essendosi, infatti, ancora verificata la riforma tesa a limitare il ricorso al voto segreto, i resoconti della Giunta «per una consolidata tradizione di riservatezza sugli *interna corporis*, erano stati caratterizzati da un tipo di resocontazione molto sintetica». Cfr. A. RIEZZO, *La raccolta dei precedenti alla Camera, nell'evoluzione delle strutture amministrative*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente*, cit., 58. Così, dunque, si prendeva nota dei parlamentari intervenuti e si riassumevano le conclusioni raggiunte. Non resta traccia, invece, dei processi deliberativi.

<sup>30</sup> A.C., IX Leg., Assemblea plenaria, seduta del 12 ottobre 1983, 1996 ss.

su un fatto preciso sul quale si chiede al Governo una risposta altrettanto netta e precisa»<sup>31</sup>. Secondo la formulazione dell'art. 135-*bis* appena introdotto, si tratta di «interrogazioni consistenti in una pura e semplice domanda al Governo, senza alcun commento», di iniziativa del singolo deputato. Soltanto nella versione modificata dell'articolo, a partire dal 24 settembre 1997, si preciserà la natura dell'istituto, che deve constare «in una sola domanda, formulata in modo chiaro e conciso su un argomento di rilevanza generale, connotato da urgenza o particolare attualità politica».

Ad ogni modo, nel 1983 questa novella regolamentare è vista dagli estensori come una “sperimentazione”, in seguito alla quale si avrà modo di «valutare meglio le necessarie forme di compatibilità, di concorrenza, di ammissibilità delle interrogazioni ordinarie, nonché ogni altro problema che dovesse essere sollevato». Infatti, l'on. Barbera interviene a sottolineare l'importanza di questa innovazione «a carattere sperimentale», che introduce un nuovo canale di dialogo fra il Parlamento e il Governo nel suo dovere di informare: «si sperimentano più moderni ed efficaci poteri di controllo sperimentale» con l'obiettivo di «rivitalizzare gli strumenti del sindacato ispettivo attraverso l'utilizzazione dei mezzi che il progresso tecnologico ci offre»<sup>32</sup>.

Occorre rimarcare, tuttavia, che questo primo accenno alla “sperimentalità” si pone in maniera differente rispetto ai casi successivi. L'introduzione del *question time*, infatti, non avviene con fonti sub-regolamentari che surrogano una eventuale riforma, ma mediante un veloce intervento sul regolamento stesso, cosicché il risultato della sperimentazione può portare i suoi frutti quattordici anni dopo, quando si decide di rimaneggiare il testo dell'art. 135-*bis*<sup>33</sup>.

Nel frattempo, infatti, l'istituto era caduto «in una sorta di desuetudine presso i due rami del Parlamento, probabilmente anche per l'estraneità del metodo di trattazione sintetica dei quesiti»<sup>34</sup>. Una rivitalizzazione avviene a partire dalla “seconda sperimentazione” deliberata dalla Giunta per il Regolamento della Camera, che prima di elaborare una nuova disciplina, si interessa all'ottenimento non solo dell'unanime accordo dei gruppi, ma altresì dell'assenso del Governo cui si chiede di sottostare ad un *question time* riformato<sup>35</sup>. La

<sup>31</sup> *Ibidem*, 1998.

<sup>32</sup> *Ibidem*, 2003.

<sup>33</sup> Invece, presso il Senato della Repubblica, non si procede con una sperimentazione bensì attraverso la discussione di “schemi di modifica regolamentare, elaborati a seguito di contatti informali”. Cfr. A.S., XIII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 27 gennaio 1999. La proposta è successivamente approvata nella seduta della Giunta del 4 febbraio 1999.

<sup>34</sup> V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., 773.

<sup>35</sup> A.C., XIII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 2 ottobre 1996, 6. La seconda sperimentazione sarebbe avvenuta a partire dal 28 novembre 1996 e qualche giorno prima la Giunta si pone il dilemma della scelta fra il metodo della comparazione che, con il riferimento al sistema britannico, aveva dato luogo ad un regime troppo protocollare, ovvero il metodo della prosecuzione della

sperimentazione come metodo prealabilmente negoziato fra tutte le parti politiche, salvo «formalizzare e approvare al più presto la corrispondente revisione regolamentare»<sup>36</sup>. Ma il funzionamento dell’istituto è insoddisfacente<sup>37</sup> e di lì a qualche mese (settembre) si sarebbe perfezionata la seconda revisione regolamentare.

Nonostante la profonda novazione dell’articolo, qualche anno dopo emergono nuove problematiche applicative, in particolare con riguardo al c.d. *premier question time*<sup>38</sup>. Si valuta, dunque, di elaborare un nuovo “schema procedurale” che si rifaccia all’*iter* della riforma del 1997<sup>39</sup>. Il metodo scelto è quello dell’accordo politico: l’intendimento di voler procedere in tal senso viene comunicato alla Conferenza dei Capigruppo. Ottenuto l’assenso, si trasmette ai vicepresidenti della Camera, ai presidenti dei gruppi parlamentari e ai membri della Giunta, una comunicazione dello schema procedurale finale elaborato a seguito delle osservazioni formulate. La sperimentazione avrebbe avuto, secondo la Giunta, un periodo di prova di due mesi<sup>40</sup>.

Questa inusitata modalità di procedere comincia gradualmente a caratterizzarsi. Le iniziative di carattere *sperimentale*, si dice, devono essere assistite «dall’unanime consenso dei gruppi e limitate nel tempo, così da non consolidarsi in deroga permanente alle norme regolamentari»<sup>41</sup>. Si delineano, quindi, i primi limiti alla sua ammissibilità. Ad ogni modo parte, se si esclude qualche ulteriore riferimento sporadico a procedure in via sperimentale<sup>42</sup>, i casi realmente pregnanti sono quelli che si discuteranno appresso.

sperimentazione, «affinché la pratica possa mostrare le vie più praticabili» (Mattarella). A.C., XIII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 26 novembre 1996, 7.

<sup>36</sup> A.C., XIII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 10 ottobre 1996, 4.

<sup>37</sup> A.C., XIII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 4 luglio 1997, 3. I membri della giunta chiedono che le proposte in tema di interrogazione a risposta immediata vengano integrate poiché la sperimentazione fino ad allora avutasi non ha prodotto i risultati sperati.

<sup>38</sup> Si afferma, infatti, che «l’esempio offerto dal pratico svolgimento del *premier question-time*, secondo la procedura sperimentale attuata in Assemblea negli ultimi mesi, dimostra che non sempre l’impegno del Governo è adeguato. Del resto, il comportamento delle opposizioni, che si sono valse talora in modo ostruzionistico degli strumenti regolamentari, è stato indotto da corrispondenti eccessi del Governo e della sua maggioranza». A.C., XIII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 15 aprile 1997, 4.

<sup>39</sup> A.C., XIII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta dell’8 giugno 2000, 4.

<sup>40</sup> Tale termine, peraltro, trova l’accordo degli altri deputati. Si dice, ad esempio, che «la sperimentazione, attesa la brevità della sua prevista durata, non pregiudicherebbe, d’altronde, i diritti individuali dei deputati, atteso anche il fatto che, già nella vigente configurazione dell’istituto, lo strumento dell’interrogazione a risposta immediata non è posto nella disponibilità del singolo ma del gruppo». A.C., XIII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta dell’8 giugno 2000, 5, intervento dell’on. Guerra.

<sup>41</sup> A.C., XIII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 25 luglio 2000, 6, intervento dell’on. Guerra.

<sup>42</sup> V. ad esempio, A.C., X Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 14 marzo 1990; A.C., X Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 9 ottobre 1991; A.C., X Leg., Giunta per il Regolamento,

#### 4.1. Segue: in materia di interventi incidentali

Fra i primi casi in cui la procedura di tipo sperimentale è adottata con la finalità esplicita di non introdurre momentanee modifiche al regolamento, si può annoverare un parere del 1996<sup>43</sup>. In tale occasione, si discute della materia degli interventi incidentali, che pone il problema di assicurare razionalità e funzionalità ai lavori in Assemblea e, al contempo, permettere, pur nel rispetto del contingentamento dei tempi, che i singoli deputati possano esercitare il loro diritto di espressione. La Giunta motiva l'attivazione dei propri poteri in materia adducendo che «l'esperienza dei primi mesi di attività della Camera nella XIII legislatura ha posto in luce alcuni problemi relativi all'esigenza di assicurare l'ordinato svolgimento dei dibattiti»<sup>44</sup>.

Occorre, pertanto, circoscrivere dei limiti di ammissibilità per lo svolgimento di interventi incidentali nel corso dei lavori parlamentari. In base a considerazioni di "correttezza" e di "tutela della sfera di prerogative" delle istituzioni e di quella "personale" dei cittadini, la Giunta, dopo adeguata istruttoria, ritiene di precisare le modalità applicative dell'art. 41, co. 1, Reg. Cam., statuendo che gli interventi incidentali sono ammissibili tendenzialmente quando i richiami al regolamento o per l'ordine dei lavori «vertano in modo diretto e univoco sullo svolgimento e sulle modalità della discussione o della deliberazione o comunque del passaggio procedurale nel quale, al momento in cui vengono proposti, sia impegnata l'Assemblea o la Commissione». Si va, dunque, ad innovare il testo regolamentare abbinando al criterio della precedenza rispetto alla discussione principale, da esso espressamente statuito, l'ulteriore condizione dell'attinenza all'argomento in discussione o in deliberazione. La valutazione dell'attinenza, specifica la Giunta, spetterà alla Presidenza «che inviterà previamente chi richieda la parola per questo fine ad indicare il riferimento all'articolo del regolamento e, comunque, allo specifico atto della procedura in corso». Tale precisazione, dunque, è finalizzata ad escludere ogni forma di discrezionalità in capo alla Presidenza stessa.

L'importanza nell'imparzialità nella decisione presidenziale di togliere, concedere o estendere il diritto di parola è evidente dal fatto che il parere stesso

seduta del 16 ottobre 1991; A.C., XIII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 27 luglio 1999; A.C., XIV Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 21 dicembre 2004; A.C., XVII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 2 novembre 2016, in cui, incidendo sul tema delle garanzie delle opposizioni, si propone di «anticipare in via sperimentale la soluzione dell'iscrizione fuori quota degli argomenti dell'opposizione rinviati in Commissione», una soluzione che sarebbe già oggetto di proposta di modifica del regolamento.

<sup>43</sup> A.C., XIII Leg., Giunta per il Regolamento, *Parere sullo svolgimento di richiami al regolamento o per l'ordine dei lavori e sull'osservanza dei limiti di correttezza negli interventi (artt. 41, 45 e 89)*, 24 ottobre 1996.

<sup>44</sup> Enfasi aggiunta.

richiede che, nell’ipotesi di interventi eccezionali ai sensi dell’art. 45, si effettui una “prudente valutazione”. Si compie, dunque, un monito preciso, poiché una eventuale condotta poco neutrale «può risolversi in una violazione del diritto di ciascun deputato ad intervenire con parità di condizioni nei dibattiti».

Non occorre addentrarsi nel novero delle ulteriori specificazioni procedurali previste dalla Giunta per la materia, ma va aggiunto che, nello stabilire la natura e il valore di questo parere, è d’ausilio la lettera inviata ai deputati dal Presidente della Camera. In essa si fa riferimento a “precisazioni interpretative” da parte della Giunta compiute tenendo conto delle garanzie e delle esigenze dell’istituzione parlamentare, in particolare quella di correttezza nel corso dello svolgimento dei lavori. Tuttavia, il fatto di introdurre specifiche limitazioni all’articolo oggetto di interpretazione sembra far pensare piuttosto a una portata modificatrice del parere in discussione. Facendo riferimento a una nota dottrina, infatti, il restringimento del potenziale fascio applicativo di una norma comporta una trasformazione del suo tenore letterale, in quanto introduce un’eccezione non prevista inizialmente<sup>45</sup>. Del resto, a nulla varrebbe la puntualizzazione contenuta nella lettera di accompagnamento del parere, in quanto non si potrebbe escludere una diversa qualificazione dell’atto sottostante.

Se, dunque, come si tenterà di dimostrare nei casi di “sperimentalità” ancora da discutere, il riferimento all’esperienza si abbina ad una portata del parere non già interpretativa, bensì modificativa – in senso additivo, riduttivo o financo sostitutivo della norma regolamentare originaria – allora si potrebbe inferire che il diritto parlamentare “sperimentale” si colloca in un “percorso” di produzione di norme diverso da quello canonico.

In un secondo momento, il parere del 1996 viene integrato<sup>46</sup>. È un processo difficile, poiché permangono numerosi punti di frizione e a causa di essi si preferisce scartare la via della riforma regolamentare e procedere per la più sicura via “sperimentale”, che ha il pregio di consentire aggiustamenti “in corso d’opera”, evitando che una disciplina rivelatasi poco utile resti cristallizzata in una norma scritta. Resta, comunque, il fatto che il parere del 2015 non è approvato, a differenza di altri, all’unanimità. Messo in votazione, esso risulta essere “adottato” con il voto contrario dei componenti del Movimento 5 Stelle.

Nel merito, l’aggiunta disposta nel 2015 riguarda gli interventi di fine seduta, rispetto ai quali si attribuisce alla Presidenza un ruolo dirimente di selezione<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, UTET, Torino, 1970, 183 e G.U RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padova, 1972, che la riprende quando elabora la categoria di regole convenzionali del secondo tipo.

<sup>46</sup> A.C., XVII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 7 luglio 2015 e del 19 novembre 2015.

<sup>47</sup> Come si spiega, non sono istituti *extra ordinem* in quanto fanno parte del catalogo di tipi di intervento previsto dall’art. 41 Reg. Cam., letto in maniera estensiva attraverso le integrazioni risultanti

Importante il quinto punto del parere, nel quale si stabilisce che si potranno derogare i criteri ivi stabiliti «soltanto previa consultazione (anche informale) dei Capigruppo, in presenza di ragioni di particolare urgenza o rilevanza politica o di questioni d'interesse generale». Si tratta, dunque, di una disciplina molto duttile, la cui disponibilità dipende in larga misura dall'elevato tasso di politicità cui è collegato l'atto della presa della parola del singolo deputato.

#### **4.2. In materia di pubblicità dei lavori parlamentari**

Una naturale applicazione del diritto “sperimentale” sembra collocarsi sul fronte della pubblicità dei lavori parlamentari, materia che, essendo soggetta a frequenti trasformazioni dovute agli avanzamenti tecnologici, richiede plurimi riadattamenti fattuali<sup>48</sup>.

La Costituzione contiene due punti di riferimento: l'art. 64, co. 2, che accoglie il principio della pubblicità dei lavori di ciascuna Camera, e l'art. 72, co. 3, che demanda ai regolamenti di stabilire «le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni». La regola della pubblicità delle sedute in plenaria, tuttavia, non ha un valore assoluto, poiché la stessa Costituzione ammette che una delibera collegiale possa derogarvi per far sottostare la seduta a un regime di segretezza.

I regolamenti parlamentari hanno dato attuazione in maniera diversificata al disposto costituzionale, distinguendo peraltro fra il più ampio regime di pubblicità assegnato alle sedute d'Assemblea e quello di portata più ridotta relativo ai lavori delle Giunte e delle Commissioni<sup>49</sup>. Alla tradizionale forma di tipo documentale, consistente nei resoconti sommari e stenografici e nei bollettini degli organi collegiali, si sono affiancate forme più moderne di

dalla prassi e dal disposto del parere del 1996. Seguono una serie di precisazioni volte a limitare “in via sperimentale e per ragioni di economia procedurale” l'ammissibilità di interventi di fine seduta. Si fissano dei criteri per orientare l'attività della Presidenza volta a selezionare e consentire richieste d'intervento, anche tardive.

<sup>48</sup> Come fa notare N. SCARPELLINI, *La pubblicità delle sedute e dei lavori in Parlamento: Costituzione e Regolamenti delle Camere*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2014, 13, «alla Camera dei deputati, anni addietro è stata iniziata una sperimentazione, tendente ad assicurare che le modalità di redazione del verbale risultassero più aderenti alle prescrizioni dell'art. 11 delle norme regolamentari. In particolar modo, era previsto che non fosse più in alcun modo indicato il contenuto degli interventi svolti in aula e che le generalità dei relatori intervenuti nel corso della seduta fossero riportate, cumulativamente, in calce al processo verbale». Alla fine, conclude, tale sperimentazione ha acquisito natura definitiva.

<sup>49</sup> V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., 58 ss. La prassi relativa alla pubblicità ha esteso l'ambito applicativo dei regolamenti. Una sua codificazione, avente natura principalmente ricognitiva è stata, peraltro, compiuta dal “Disciplinare sulle procedure di trasmissione radiotelevisiva dei lavori del Senato”, disposto con decreto presidenziale nella seduta del 1° giugno 2005, pubblicato in G.U. n. 157 dell'8 luglio 2005.

pubblicità non mediata, che si avvalgono dei mezzi di comunicazione radiofonici, televisivi e informatici<sup>50</sup>.

La trasmissione televisiva diretta dei lavori dell'Assemblea e, in particolare, dello svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata (*question time*) è ammessa, su decisione del Presidente, attraverso appositi sistemi audiovisivi<sup>51</sup>. La diffusione delle sedute in Commissione, invece, avviene «in separati locali» e attraverso appositi impianti «a circuito chiuso». I regolamenti sono lacunosi, invece, con riguardo alla possibilità di disporre la trasmissione televisiva, tanto in diretta che in differita<sup>52</sup>. Così, emerge gradualmente una prassi estensiva con cui si dà luogo alla trasmissione sui canali satellitari della Camera e del Senato delle sedute delle Commissioni in cui si effettuano interrogazioni a risposta immediata e audizioni formali. Si tratta, in principio, di casi isolati ai quali, per espressa volontà del Presidente, si accompagna spesso la specificazione che non debbano costituire un precedente<sup>53</sup>.

Tale prassi perdura senza alcuna copertura fino alla delibera dell'Ufficio di Presidenza del 26 novembre 2003, riguardante l'avvio di un progetto di sviluppo del canale satellitare, nell'ambito del quale vi è una prima “fase sperimentale” sarebbe stata gestita da un Comitato per la comunicazione e l'informazione esterna.

La sperimentazione ha esito positivo e un successivo parere della Giunta<sup>54</sup> introduce una seconda “procedura sperimentale” finalizzata ad attuare la trasmissione dei lavori delle Commissioni<sup>55</sup>. Appurata la sussistenza di una

<sup>50</sup> Sul ruolo, invece, della comunicazione di massa mediata, attraverso i c.d. cronisti accreditati presso le sedi parlamentari, di grande rilievo soprattutto anteriormente agli anni Novanta, cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Mulino, Bologna, II ed., 2013, 289.

<sup>51</sup> A tal fine, l'art. 63 Reg. Cam. prevede la trasmissione televisiva diretta per le sedute d'Assemblea, mentre non esiste una disposizione corrispondente nel regolamento del Senato, la cui prassi è, però, conforme. La trasmissione del *question time* in Assemblea è regolata, invece, dall'art. 135-bis reg. Cam. e dal nuovo art. 151-bis, co. 6-bis, Reg. Sen. Per un raffronto tra il carattere meramente autorizzativo del potere del Presidente della Camera di disporre la pubblicità e, viceversa, quello facoltativo e discrezionale del Presidente del Senato, cfr. D. PARTESCANO, *Pubblicità e comunicazione dell'attività e dei lavori parlamentari: radio, televisione e internet*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2014, 39. In ogni caso, per prassi la trasmissione televisiva diretta delle interrogazioni a risposta immediata è sempre disposta automaticamente.

<sup>52</sup> Il nuovo regolamento del Senato, peraltro, ha abrogato il co. 3 dell'art. 33, Reg. Sen. riguardante il principio di riservatezza delle sedute delle Commissioni in sede consultiva e referente.

<sup>53</sup> Esempi in V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., 346-7.

<sup>54</sup> A.C., XIV Leg., Giunta per il Regolamento, *Parere del 14 luglio 2004 sulla procedura da applicare per la trasmissione in via sperimentale dei lavori delle Commissioni sul canale televisivo satellitare della Camera dei deputati*.

<sup>55</sup> «Vista la mancanza di una normativa in materia – si spiega nel documento, – e la conseguente necessità di definire, con una pronuncia della Giunta per il Regolamento, la disciplina sperimentale delle trasmissioni televisive satellitari, che potrà successivamente essere consolidata in norme espresse», si darà luogo alla predisposizione di una serie di requisiti tecnici. Sulla pubblicità dei lavori, in generale, resta un riferimento P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari: profili storico-*



volontà comune a trasmettere «alcune specifiche fasi dei lavori delle Commissioni», essa si trova a dover disporre i criteri in ordine all'utilizzo del canale satellitare. Questi specificano ulteriormente il mandato predisposto dall'Ufficio di presidenza<sup>56</sup>. La durata della sperimentazione, tuttavia, non viene definita, dipendendo essa dalle successive valutazioni degli organi tecnici.

Il parere della Giunta, dunque, sorretto da questa volontà qualificata, introduce all'unanimità una disciplina del tutto inedita nei regolamenti, rispetto alla quale va senza ombra di dubbio escluso che abbia un carattere meramente "interpretativo".

Tale conclusione sembra essere confermata da una decisione successiva<sup>57</sup>, che riguarda il tema della procedura parlamentare da applicare nei casi in cui le Commissioni debbano esprimere un parere sulle nomine governative. In tal caso, la Giunta, preso atto di specifiche richieste avanzate sul punto<sup>58</sup>, ammette per la prima volta che le Commissioni possano procedere ad effettuare audizioni speciali informali dei soggetti designati dal Governo, al fine esclusivo dell'«accertamento dei requisiti posseduti» e «senza possibilità di incidere sugli indirizzi gestionali degli enti ed organismi interessati». Ciò è consentito in via sperimentale e «nelle more delle riforme regolamentari in corso», con l'espressa finalità di facilitare una sollecita e informale istruttoria<sup>59</sup>.

*comparatistici ed aspetti attuali*, in *Rass. parl.*, 3, 1980, 287 ss. Solitamente, peraltro, nella ricostruzione della materia non si compie riferimento ai pareri della Giunta. V. A. CIPOLLONE, *Pubblicità dei lavori parlamentari e tutela della privacy*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 2019, III, 963-991; C.F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in Commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2017, 159-189.

<sup>56</sup> Nel merito, la Giunta opta per il consolidamento di alcuni criteri emersi nella prima fase. Così, dunque, per quanto riguarda la trasmissione televisiva delle sedute delle Commissioni dedicate alle interrogazioni a risposta immediata, sino ad allora previste solo con il sistema a circuito chiuso, essa le autorizza in via permanente (e non più, dunque, "sperimentale"), salvo che il summenzionato Comitato stabilisca "criteri di rotazione" delle trasmissioni. Per quanto riguarda le sedute dedicate ad audizioni formali, se ne autorizza la trasmissione *de plano*, salvo obiezioni. Infine, si prevedono ulteriori criteri per le sedute delle Commissioni monocamerale di inchiesta dedicate ad audizioni formali, nonché per le audizioni delle Commissioni bicamerale e delle Commissioni riunite di Camera e Senato.

<sup>57</sup> A.C., XVIII Leg., Giunta per il regolamento, *Parere del 26 giugno 2013 sulla possibilità che le Commissioni procedano all'audizione informale dei soggetti designati a nomine governative e sulle forme di pubblicità delle riunioni delle Commissioni dedicate ad audizioni informali*.

<sup>58</sup> La proposta, in particolare, sarebbe partita dall'on. Realacci, Presidente della Commissione Ambiente, che con una lettera del 10 giugno 2013 avrebbe manifestato l'opportunità del superamento della disciplina allora vigente che escludeva per le Commissioni la possibilità di procedere ad audire informalmente i soggetti designati a nomine governative, prima di emettere il proprio parere. Cfr. A.C., XVI Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 26 giugno 2013.

<sup>59</sup> Come risulta dal resoconto di seduta, l'allora Presidente, on. Boldrini, specificava che «la vigente disciplina contraria risale ad un parere della Giunta per il Regolamento del 17 gennaio 1979, sempre confermato successivamente, che – nel silenzio del Regolamento – ha escluso la possibilità di audizione dei designati alle nomine, posto che in tal modo potrebbero essere definiti, in maniera impropria, indirizzi gestionali relativi agli enti cui si riferisce la nomina. Questo divieto col tempo sembra divenuto inattuale e limitativo dei poteri del Parlamento sulla verifica dei presupposti professionali

In secondo luogo, si va esplicitamente ad integrare il primo parere, quello del 2004, con la previsione che ciascuna Commissione, d'intesa con la Presidenza della Camera, possa disporre la pubblicità dell'audizione attraverso uno strumento nuovo, la web-tv della Camera. Si specifica, infine, il criterio dell'assenza di obiezioni, introdotto dal primo parere, richiedendosi l'assenso «dei rappresentanti dei gruppi pari ad almeno i tre quarti dei membri della Camera».

Tali innovazioni, che hanno una portata significativa sulla pubblicità dei lavori, vengono giustificate sulla base del loro carattere *sperimentale*, destinato a perdurare «in attesa di eventuali modifiche regolamentari in materia di audizioni da parte delle Commissioni e di pubblicità dei lavori».

Si tratta di un ambito su cui, peraltro, sono state di recente introdotte dalla Giunta per il Regolamento della Camera ulteriori innovazioni in via sperimentale, per fronteggiare l'emergenza da Covid-19 e i disagi che questa ha provocato sul buon andamento dei lavori e sulla stessa funzionalità dell'organo parlamentare<sup>60</sup>. In particolare, considerata l'eccezionale situazione derivante dalla pandemia, la Giunta ha formulato una proposta intesa ad ammettere “in via sperimentale” la partecipazione dei deputati ai lavori delle Commissioni attraverso sistemi di videoconferenza da remoto<sup>61</sup>. Questo ha permesso, tra le altre cose, il regolare svolgimento delle riunioni dell'Ufficio di Presidenza nonché di certe audizioni informali in digitale.

Le condizioni affinché si potesse procedere ad una modalità di lavoro mista, da remoto e in presenza, sono state stabilite dalla Giunta che, nello specifico, ha richiesto la partecipazione in sede del Presidente o di un Vicepresidente della Commissione, nonché la programmazione delle sedute in una maniera idonea ad assicurare il richiesto supporto tecnico per il collegamento.

A supporto di tali misure straordinarie si è richiamata l'attenzione sulla loro temporaneità, destinate a durare per lo meno fino alla cessazione degli effetti della dichiarazione di emergenza nazionale deliberata dal Consiglio dei Ministri. Tuttavia, proprio sulla questione della durata temporale non si è registrata un'unanime convergenza. È stato fatto notare, da un lato, che ciò avrebbe significato attribuire a un provvedimento emesso dall'esecutivo la possibilità di incidere sui lavori del Parlamento, in contrasto con l'autonomia di quest'ultimo e, dall'altro lato, che un eventuale scadenza del regime di eccezionalità avrebbe

dei soggetti interessati. Ciò anche alla luce del fatto che sono intervenute alcune leggi che prevedono ora le audizioni dei soggetti designati alla nomina in alcune importanti autorità indipendenti o enti pubblici».

<sup>60</sup> Cfr. A.C., XVIII Leg., Giunta per il Regolamento, *Comunicazioni del Presidente sulle modalità di svolgimento dei lavori delle Commissioni nel periodo dell'emergenza derivante dalla diffusione del virus Covid19*, sedute del 31 marzo 2020 e del 4 novembre 2020, nonché A.C., XVIII Leg., Giunta per il Regolamento, *Comunicazioni del Presidente sulle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari nel periodo dell'emergenza derivante dalla diffusione del virus Covid19*, seduta del 7 maggio 2020.

<sup>61</sup> A.C., XVIII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 31 marzo 2020.

potuto essere fissata in maniera indipendente al più sino alla conclusione della pausa estiva.

La questione più dirimente, però, è stata quella del voto elettronico, ritenuto non applicabile alle riunioni in sedi formali, cosa che, in pratica è stata poi aggirata attraverso la derubricazione ad “informali” di audizioni ministeriali<sup>62</sup>.

Solo con riguardo alla sede referente è stata ammessa “in via sperimentale”, con un’efficacia limitata alla durata del periodo d’emergenza e previa unanimità dei consensi, la trasmissione via sito web delle sedute delle Commissioni. Questo è avvenuto, dunque, con l’esplicita finalità di assicurare il buon andamento dei lavori parlamentari, permettendo ai deputati impossibilitati a prendere parte alla seduta nel rispetto delle restrizioni alla libertà di circolazione, di seguire da remoto le suddette riunioni<sup>63</sup>.

Il tema della partecipazione a distanza ai lavori parlamentari mediante l’attivazione di una pubblicità ristretta, tra l’altro, ha suscitato un ampio dibattito sia all’interno delle sedi istituzionali interessate sia fra i costituzionalisti<sup>64</sup>. Questi ultimi si sono interrogati sull’opportunità di provare a leggere in maniera estensiva la Costituzione, forzando l’art. 64, co. 3, che richiede, ai fini del raggiungimento del numero legale, la maggioranza dei presenti<sup>65</sup>. Così, è sorto il dubbio se possano essere considerati presenti i deputati che partecipino attraverso l’ausilio di sistemi di videoconferenza o altri strumenti tecnologici a

<sup>62</sup> La pratica è stata segnalata, ad esempio, dall’on. Fornaro (LEU) in replica alle *Comunicazioni del Presidente sulle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari nel periodo dell’emergenza derivante dalla diffusione del virus Covid19*, nella seduta del 7 maggio 2020 della Giunta per il Regolamento, che ha specificato che «nel proseguire la sperimentazione, si potrebbe forse assumere un approccio più laico e allargare il campo di applicazione delle modalità da remoto alle audizioni formali, anche con riferimento alle Commissioni d’inchiesta, in presenza dell’unanimità in tal senso negli uffici di presidenza e purché, naturalmente, non si tratti di attività segretate o comunque riservate».

<sup>63</sup> La visione delle sedute è stata consentita anche a «coloro che, in base alle regole vigenti, possono già ora seguire i lavori delle Commissioni tramite il circuito chiuso». Tali innovazioni, ciò malgrado, non sembrano aver assicurato un libero e pieno esercizio del mandato, poiché i membri delle Commissioni, pur potendo assistere ai lavori, hanno espresso doglianze in merito alla non abilitazione ad intervenire, preclusa dal carattere formale della sede di riunione.

<sup>64</sup> Cfr. almeno C. PINELLI, *Regolamenti parlamentari e innovazione tecnologica nella società digitale*, in *A cinquant’anni dai Regolamenti parlamentari*, cit., 229 ss.; N. LUPO, *Perché non è l’art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una “reintegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari*, in *Oss. Cost.*, 3, 2020, 23 ss.; R. IBRIDO, *Alla ricerca della “giusta distanza”: il formato tecnologico dei lavori parlamentari in Italia e in Spagna durante la crisi pandemica*, in *Il Parlamento nell’emergenza pandemica. Il Filangieri – Quaderno 2020*, Jovene, Napoli, 2021, 77 ss.

<sup>65</sup> P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l’emergenza sanitaria Covid-19*, in *Medialaus*, maggio 2020, 8.

distanza<sup>66</sup>. Di una simile forma di presenza “non fisica”, infatti, andrebbe valutata la compatibilità con altri principi di rango costituzionale<sup>67</sup>.

Pertanto, al fine di affrontare i numerosi profili critici legati al tema della partecipazione da remoto e della relativa sperimentazione si sceglie di creare un soggetto *ad hoc*<sup>68</sup>. Al Comitato ristretto viene affidato il compito di svolgere tutti gli approfondimenti per poi rimettere la questione alla Giunta medesima. Tale mozione, tuttavia, non trova un consenso unanime delle parti politiche, che hanno rilevato come la Giunta costituisca già un organo “ristretto”.

Il sottotema dello svolgimento a distanza delle audizioni si gioca sul piano del rapporto fra formalità e informalità delle stesse. Non esiste un indizio nei regolamenti che possa consentire di distinguere le une dalle altre e il suggerimento di attribuire il regime della formalità in base al soggetto audito non pare abbia trovato un’adesione diffusa<sup>69</sup>. La scelta, dunque, dipenderebbe dal singolo caso concreto ma, come già evidenziato in dottrina<sup>70</sup>, la tendenza della prassi sembra andare nel senso dell’estensione dei casi di riunioni informali. Questo consente, infatti, di eludere la previa autorizzazione della Presidenza, che dovrà semplicemente essere edotta dell’avvenuto svolgimento dell’audizione. La maggiore agilità deriva, poi, dall’assenza di resocontazione.

Talvolta, le decisioni sperimentali della Giunta si riverberano sulle scelte compiute da altre Commissioni. Ad esempio, in una seduta della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie, si ammette che i Commissari e gli auditi partecipino ai lavori *sperimentalmente* attraverso la modalità della videoconferenza<sup>71</sup>. La “sperimentalità” della decisione deriva dal fatto

<sup>66</sup> I membri del gruppo Movimento 5 Stelle hanno avanzato, sul punto, la teoria della “presenza di connessione”.

<sup>67</sup> Principi come l’immunità di sede; la libertà di discussione e di espressione dei deputati, che potrebbe essere pregiudicata dai limiti delle modalità di discussione *online* o da difetti nel collegamento internet; i poteri presidenziali in ordine al buon andamento dei lavori parlamentari e alla tutela delle rispettive prerogative; non da ultimo, va considerato altresì il divieto di accesso alle Aule da parte di soggetti estranei che potrebbe facilmente essere aggirato non tanto, o non solo, attraverso possibili tentativi di “effrazione” e violazione da parte di hacker informatici, ma soprattutto per la difficoltà di un pieno isolamento da parte del deputato partecipante, con conseguenti rischi di interferenze di soggetti estranei. Si pensi, infine, alla problematica legata ai lavori delle Commissioni d’inchiesta, la cui delicatezza dei relativi poteri impone il rispetto di un principio di riservatezza e di segretezza degli atti, aggirabile attraverso la possibilità di un’abusiva divulgazione delle sedute. In sostanza, esisterebbe tutto un insieme di complicazioni tali da non rendere equiparabili i lavori parlamentari ad altre modalità di svolgimento di riunioni a distanza, come quelle utilizzate, ad esempio, per il c.d. lavoro agile.

<sup>68</sup> A.C., XVIII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 31 marzo 2020.

<sup>69</sup> Alcuni parlamentari hanno avanzato, quale criterio distintivo, quello della presenza o meno di pubblicità documentale ma a chi scrive pare piuttosto che ciò sia una conseguenza della formalità, anziché un suo elemento identificativo.

<sup>70</sup> V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., 538.

<sup>71</sup> A.C., XVIII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 17 novembre 2020, intervento dell’on. Vitali.

che «la Presidenza si riserva di valutare le conseguenze applicative di tale variante procedurale per poi, eventualmente, sottoporre all'Ufficio di Presidenza soluzioni e indirizzi stabili».

In estrema sintesi, si può rilevare che se il metodo *sperimentale* della partecipazione a distanza è stato dichiarato per il momento incompatibile con il regime di pubblicità previsto dalle sedi formali, ciò ha implicato una rivitalizzazione della prassi di una maggiore frequenza delle audizioni informali.

Per completare la rassegna sul tema, va detto infine che, in un secondo momento, previa intesa politica nella Conferenza dei presidenti di Gruppo, la Giunta per il regolamento elabora ulteriori innovazioni definite ancora una volta “in via sperimentale”<sup>72</sup>.

Da un lato, si è convenuto di modificare l'articolazione dei lavori della Camera per adeguare lo svolgimento delle sedute alle necessità derivanti dall'emergenza sanitaria, legate al distanziamento fisico e alla capienza delle sale. Tale decisione ha inciso dunque sulla programmazione dei lavori. Di maggiore peso è stata la seconda scelta in senso “sperimentale” che, «tenendo conto degli esiti positivi della sperimentazione» svoltasi in un primo momento, ha disposto una rivalutazione in via estensiva, ma sempre rigorosamente “sperimentale”, delle modalità di partecipazione da remoto ad ulteriori sedute<sup>73</sup>.

Il tema dell'esplicabilità del mandato parlamentare a distanza è discusso anche al Senato ove, rivendicandosi la piena autonomia decisionale della Giunta rispetto alle scelte della Camera, si procede nel senso di espungere qualsiasi riferimento al carattere “sperimentale” delle modalità di partecipazione<sup>74</sup>. Tale carattere, come illustrato dall'on. Calderoli, «è del tutto differente da quello dell'emergenza, che è l'unico a poter giustificare in modo fondato una deroga al principio della presenza dei parlamentari, sancito dall'articolo 64, terzo comma, della Costituzione». Pertanto, il quadro emergenziale è di per sé sufficiente a giustificare il ricorso a inediti lavori a distanza, senza portare avanti necessariamente le fasi di sperimentazione. La qual cosa non trova d'accordo i componenti del gruppo Movimento 5 Stelle, che propongono, al contrario, di riflettere sull'opportunità di rendere permanente il ricorso a tali strumenti

<sup>72</sup> A.C., XVIII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 4 novembre 2020.

<sup>73</sup> Nel merito, esse vengono identificate nei lavori riguardanti: a) audizioni formali, previste nell'ambito di indagini conoscitive o disposte ai sensi dell'articolo 143, co. 2, Reg. Cam.; b) comunicazioni del Governo, in conformità all'art. 22, co. 3, Reg. Cam.; c) atti di sindacato ispettivo; d) riunioni dei Comitati ristretti, ove non vi si svolgano deliberazioni; e) ogni altra seduta delle Commissioni (o di Comitati permanenti costituiti al suo interno) in sede formale nella quale sia previsto esclusivamente lo svolgimento di una discussione e non siano previste votazioni. Sono invece escluse le riunioni del Comitato dei nove, in quanto al loro interno si compiono decisioni «sui pareri sugli emendamenti a progetti di legge discussi in Assemblea e di competenza della Commissione». A.C., Giunta per il Regolamento, seduta del 4 novembre 2020.

<sup>74</sup> A.S., XVIII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 9 giugno 2020.

costruttivi, poiché «la natura sperimentale delle nuove modalità di lavoro» potrebbe condurre a «risultati positivi in termini di produttività»<sup>75</sup>. In nome dell’unanimità della decisione della Giunta, tuttavia, si rinuncia a sostenere il mantenimento della precisazione dell’opzione sperimentale.

Dall’esame di tale seduta in particolare, sembra emergere una certa differenziazione fra il carattere sperimentale «destinato a durare diversi anni» e soluzioni aventi natura solamente transitoria.

In ogni caso, la proposta di modifica del regolamento volta all’adozione, anche in via sperimentale, del voto elettronico non trova sufficienti consensi<sup>76</sup>.

### 4.3. Sui lavori del Comitato per la legislazione

Il Comitato per la legislazione, istituito nel 1997 soltanto alla Camera attraverso una modifica regolamentare<sup>77</sup>, merita attenzione in quanto è oggetto di ben due discipline sperimentali che avrebbero dovuto anticipare una successiva riforma, mai avvenuta<sup>78</sup>. Il materiale che ne viene fuori rappresenta un modello di flagrante scollamento della prassi rispetto al perimetro regolamentare.

In primo luogo, va considerato un parere del 2001<sup>79</sup> che incide sull’art. 16-bis, co. 2, Reg. Cam. Questo prevede l’inusuale modalità della presidenza *di turno*, disponendo che l’incarico spetti, di volta in volta, ad uno dei suoi componenti, per la durata di sei mesi. Al contrario, il parere della Giunta, rilevando che l’esperienza di funzionamento del Comitato, durata quattro anni, ha fatto emergere l’esigenza di una più stabile conduzione della presidenza, decide di

<sup>75</sup> *Ibidem*, intervento dell’on. Santangelo.

<sup>76</sup> Cfr. A.C., Doc. II, n. 14, On. Bitonci ed altri, Articolo 55-bis: Introduzione del voto a distanza, proposta presentata il 12 marzo 2020 e ritirata il 23 marzo 2020. Secondo N. LUPO, *Il Parlamento nell’emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e “finestra di opportunità”*, in *Il Parlamento nell’emergenza pandemica*, cit., 149 e ID., *Perché non è l’art. 64 Cost.*, cit., 23 ss., la disposizione costituzionale di cui all’art. 64, co. 3, non osterebbe a che le Camere, nell’esercizio di un ampio margine di apprezzamento, interpretino che il requisito del numero legale possa essere soddisfatto anche da una presenza da remoto.

<sup>77</sup> A.C., XIII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 24 settembre 1997.

<sup>78</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *Una nuova disciplina “sperimentale” per il Comitato per la legislazione: il doppio parere sui disegni di legge di conversione*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all’indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 3, 2009, 1 ss. Sulla proposta di revisione del regolamento per tenere conto delle modifiche in via di prassi sul Comitato, poi abbandonata, cfr. ID., *Il ripensamento del Comitato per la legislazione: non un organo rinnovato, ma un organo diverso*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all’indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 1, 2014, 1 ss. Per un bilancio dell’attività di tale organo, cfr. V. DI PORTO, *Il Comitato per la Legislazione, vent’anni dopo*, in *Luiss SOG Working Paper Series*, 45/2018, 1 ss. Cfr. anche L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Ed. Scient., Napoli, 2019.

<sup>79</sup> A.C., XIV Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 16 ottobre 2001, *Parere sui criteri per la determinazione del turno di presidenza del Comitato per la legislazione di cui all’articolo 16-bis, comma 2, del Regolamento*.

modificarne la durata “in via sperimentale” da sei a dieci mesi<sup>80</sup>, al fine di consentire una maggiore continuità negli indirizzi presidenziali<sup>81</sup>.

Successivamente, si comincia a constatare come la disciplina regolamentare concernente il Comitato contenga varie criticità che ne impediscono un proficuo e utile funzionamento<sup>82</sup>. Difatti, nel caso in cui un decreto-legge subisca significativi emendamenti in sede referente, il primo parere emesso sulla versione originaria del testo è privo di valore. Il regolamento non ammette la possibilità che tale organo si possa esprimere nuovamente. La necessità di un secondo parere, tuttavia, è manifestata a più riprese, in previsione dell’effettivo miglioramento della qualità della legislazione. Occorre dunque abilitare il Comitato a riattivarsi una seconda volta per spiegare sulle novità nel frattempo introdotte la propria istruttoria.

Accertata la sussistenza di una volontà politica a procedere in tal senso, la Conferenza dei Capigruppo si pone di fronte ad una difficoltosa scelta di metodo, posto che il regolamento vigente non contempla una simile ipotesi<sup>83</sup>. Occorre, dunque, rivedere la norma regolamentare sui pareri del Comitato emessi sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge (art. 96-*bis* Reg. Cam.), ipotizzandone l’estensione al caso in questione.

Prima di procedere a una modifica regolamentare, tuttavia, viene suggerito di «avviare, se si registra il consenso della Giunta, una fase sperimentale al fine di verificare la concreta fattibilità della soluzione individuata ed eventualmente di correggerla [...] Una volta verificata sul campo l’efficacia della soluzione adottata, si potrà pervenire ad una modifica del Regolamento che potrà contestualmente comprendere anche l’adeguamento delle norme ad altre pronunce interpretative della Giunta (nelle riunioni del 16 ottobre 2001 e del 28 febbraio 2007)»<sup>84</sup>.

Vengono individuati due relatori e si attiva un dialogo con il Presidente e i componenti del Comitato per la legislazione al fine di ottenere suggerimenti e

<sup>80</sup> La proposta iniziale era, tuttavia, di un anno. A.C., XIV Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 16 ottobre 2001, 4.

<sup>81</sup> Sempre nel merito, inoltre, si converge unanimemente sull’adozione del criterio dell’alternanza fra gruppi di maggioranza e di opposizione, in base all’anzianità di nomina nel Comitato e, in via sussidiaria, all’anzianità parlamentare o anagrafica. La turnazione per l’attribuzione della vicepresidenza, infine, avviene scegliendo il deputato che sarà incaricato di svolgere il ruolo di Presidente nel turno successivo.

<sup>82</sup> Per un’analisi approfondita delle criticità, cfr. A.C., XVI Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 6 ottobre 2009, Allegato 1 - Relazione degli onorevoli Bressa e Leone su questioni concernenti il Comitato per la legislazione, 15 ss.

<sup>83</sup> A.C., XVI Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 26 novembre 2009.

<sup>84</sup> A.C., XVI Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 13 gennaio 2009, 10.

proposte utili per la prospettata riforma, tenuto conto che essa presupporrebbe un potenziamento della composizione e struttura del Comitato stesso<sup>85</sup>.

Questa metodologia di lavoro apre, pertanto, la strada al secondo parere sperimentale in cui si decide di procedere in tal modo al fine di soddisfare «l'esigenza di un rafforzamento dell'efficacia dei pareri espressi da tale organo»<sup>86</sup>. Si può notare significativamente la presenza di una clausola di condizionalità, che collega la legittimità della via sperimentale al verificarsi «di una compiuta riforma delle norme del Regolamento concernenti il Comitato per la legislazione», avvertendo che ove la prima fase produca risultati positivi, «i relatori stessi si faranno carico di avviare, se si registra il consenso della Giunta, una fase sperimentale al fine di verificare la concreta fattibilità della soluzione individuata ed eventualmente di correggerla». La successiva fase di correzione, dunque, sarebbe parte di un processo più vasto, ma anche più ambizioso, di revisione dei regolamenti coerentemente con gli altri adeguamenti individuati e transitoriamente risolti dalle precedenti pronunce, ancorché definite “interpretative”.

Occorre rilevare, quanto al grado di consenso raggiunto sul parere, che mentre la prima parte di esso viene approvata all'unanimità, sulla seconda si registra un «limitato dissenso» da parte di un solo deputato<sup>87</sup>. Essa viene, comunque, approvata a larghissima maggioranza, senza che tale dissenso possa inficiare la piena efficacia del parere stesso<sup>88</sup>.

<sup>85</sup> Tale ultima riflessione, però, viene posticipata all'avvenuta “sperimentazione” del nuovo schema procedurale, come risulta da A.C., XVI Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 6 ottobre 2009, 5.

<sup>86</sup> A.C., XVI Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 6 ottobre 2009, *Parere su questioni concernenti il Comitato per la legislazione*.

<sup>87</sup> Nel merito, si dispone che su richiesta di almeno un quinto dei componenti della Commissione competente in sede referente, il Comitato possa esprimere un secondo parere sul testo del disegno di legge di conversione e del decreto legge come emendato in Commissione. In esso dovranno essere valutate le modifiche introdotte in sede di Commissione, nei limiti delle competenze del Comitato. Con riguardo ai tempi entro i quali il parere deve essere reso, la Giunta specifica che esso può essere indirizzato alla Commissione, se rientra nei «tempi previsti per la conclusione dell'esame in sede referente in sede di programmazione dei lavori», altrimenti può essere reso direttamente all'Assemblea plenaria. In ogni caso, la mancata espressione del parere, statuisce la Giunta, non ha un esito impeditivo del successivo esame in Commissione e in Assemblea. Di rilievo, poi, la limitazione prevista per i pareri resi dal Comitato per la legislazione in ambito di disegni di legge collegati alla manovra finanziaria. Si preclude, infatti, l'ammissibilità di emendamenti nuovi in Assemblea, salvo che non siano volti a recepire «condizioni poste nel parere del Comitato e formulate in modo testuale, così da non lasciare alcun margine di discrezionalità in ordine alle modalità di accoglimento». Su questo ultimo punto, v. una vicenda analoga ricostruita da C. FASONE, *Possano essere presentati in Assemblea emendamenti a un disegno di legge collegato “nuovi”, ma volti a recepire pareri di altre Commissioni?*, in *Luiss Amministrazione in cammino*, disponibile all'indirizzo: [amministrazioneincammino.luiss.it](http://amministrazioneincammino.luiss.it), 1 ottobre 2008.

<sup>88</sup> A.C., XVI Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 6 ottobre 2009, 7, intervento del Presidente on. Fini, che registra la volontà lievemente contraria dell'on. Favia (IDV).



Nel corso della seduta che porta all'emanazione di questo secondo parere sperimentale, infine, si valuta l'opportunità di procedere ad una revisione dei criteri per la successione dei deputati nei turni di presidenza del Comitato. L'assenza di un consenso unanime conduce stavolta ad una conferma integrale di quanto stabilito dalla Giunta otto anni prima. La *ratio* viene individuata nell'utilità derivante dall'«esperienza parlamentare maturata da ciascun membro nell'attività dell'organo», che andrebbe persa se la carica scadesse dopo appena un semestre<sup>89</sup>.

Sembra, peraltro, che il grado di consenso di questa prassi sia andato mutando nel tempo. In occasione di una seduta interna del Comitato<sup>90</sup>, un deputato ha chiesto chiarimenti su quale fosse la fonte normativa che fissava la durata della Presidenza in dieci mesi. La Presidenza, nel ricordare come la disciplina risultasse dall'intreccio fra il regolamento e il parere espresso in materia dalla Giunta, rammentava altresì come l'originaria previsione regolamentare rispondesse alla *ratio* di assicurare che ogni membro del Comitato potesse esercitare le funzioni di Presidente. Tuttavia, alla luce dell'esperienza maturata nei primi anni di funzionamento del Comitato, si era fatta sentire l'esigenza di una maggiore continuità nella direzione dell'organo. In un orizzonte temporale ristretto, infatti, gli indirizzi presidenziali non avrebbero avuto modo di esplicarsi in maniera effettiva.

Eppure, a rigore, il trascorrere di più di un decennio rende arduo sostenere che la sperimentazione sia ancora in corso. Ci si troverebbe, piuttosto, dinanzi a una modifica surrettizia del regolamento: per scongiurare l'eventualità che soggetti politici non partecipanti all'intesa originaria rivendichino l'applicazione della lettera del regolamento, sarebbe più corretto procedere ad una revisione e stabilizzare l'esito positivo del test sperimentale, ma solitamente ci sono ragioni sotterranee che impediscono di procedere in tale direzione<sup>91</sup>. Emerge, dunque, il problematico profilo dell'incertezza della sperimentazione, soprattutto in caso di contestazioni.

#### 4.4. In materia di raccordo fra la Camera dei Deputati e l'Unione Europea

Il percorso di razionalizzazione delle procedure regolamentari, avviato nella XIII legislatura e culminato con la riforma regolamentare del 1997, richiede

<sup>89</sup> Sul tema, si ricorda la nota teoria di G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, cit., 156, per cui la disponibilità del diritto parlamentare deriverebbe non dall'arbitrio dell'operatore politico ma dal carattere di utilità della norma parlamentare, pronta ad essere derogata allorché non risponda più a tale interesse.

<sup>90</sup> A.C., XVI Leg., Comitato per la legislazione, seduta del 9 ottobre 2012.

<sup>91</sup> Infatti, come è stato fatto notare, tale revisione è apparsa molto rischiosa: «finirebbe per “trascinare” verso un ripensamento più generale delle dinamiche del procedimento legislativo e del sistema delle Commissioni [...] se non anche per innescare un discorso più ampio sulle riforme dell'istituzione parlamentare». Così, G. PICCIRILLI, *Una nuova disciplina “sperimentale”*, cit., 8.

ancora, a cavallo della XVI legislatura, lo sviluppo di numerosi temi, tra i quali l’adeguamento dei regolamenti in connessione con l’evoluzione dei rapporti con l’Unione Europea<sup>92</sup>. Da tempo è avvertita l’esigenza di ripristinare la corrispondenza tra le disposizioni scritte del regolamento e la loro concreta applicazione<sup>93</sup>. Frattanto, il mutato quadro istituzionale richiede correttivi, in parte assecondati da fonti che provocano un ulteriore divaricamento.

Al Senato la complessità e delicatezza dell’argomento porta a individuare in sede di Giunta per il Regolamento due relatori incaricati di compiere un profondo lavoro di istruttoria ai fini dell’elaborazione di una proposta di modifica del regolamento<sup>94</sup>. Alla Camera si sceglie, invece, di percorrere un’altra via.

La ragione sottesa alla preferenza per l’opzione sperimentale è che gli aggiornamenti derivanti dall’evoluzione progressiva dei rapporti fra le istituzioni europee e il sistema dei Parlamenti nazionali avrebbero necessitato di battere la strada della revisione regolamentare in tempi brevi. Nella realtà, invece, perdura una situazione di elevata incoerenza sulla quale vanno a intervenire i pareri sperimentali della Giunta per il Regolamento del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio 2010<sup>95</sup>.

Nel 2009, la Giunta comincia a riflettere sul tema. L’*iter* procedurale di questo primo parere sperimentale è molto interessante: si dà mandato a due relatori di definire «nuove procedure, per ora di carattere sperimentale»<sup>96</sup>. Il lavoro istruttorio dei relatori viene integrato dal contributo del Presidente della XIV Commissione Politiche dell’Unione Europea, contenuto nella lettera del 24 luglio 2009. La ricognizione viene giustificata da alcuni “fatti nuovi”,

<sup>92</sup> Sul mancato adeguamento in via regolamentare, cfr. N. LUPO, “Codificazione” dei precedenti o valorizzazione del parlamento? I presupposti dell’ipotesi di riforma del regolamento della Camera e alcune possibili integrazioni, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all’indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 1, 2014, 3.

<sup>93</sup> E, segnatamente, a partire dal 2001, quando in A.C., XIV Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 12 settembre 2001, 5, la Presidenza richiedeva di ponderare il tema del rafforzamento delle norme che avrebbero consentito al Parlamento di formare e attuare le politiche dell’Unione europea. In tal senso, dunque, i regolamenti avrebbero dovuto favorire, non ostacolare, l’espletazione degli obblighi informativi del Governo nei confronti del Parlamento. La Commissione politiche dell’UE avrebbe dovuto assumere un ruolo crescente di raccordo fra i due livelli ordinamentali. La revisione organica così desiderata avrebbe dovuto incidere quanto meno sugli artt. 125 e 127-*bis* del regolamento). In seguito alla riforma della legge La Pergola, inoltre, si discuteva se dare corso agli opportuni adeguamenti addivenendo ad un’interpretazione regolamentare compatibile con il vigente art. 127 Reg. Cam. ovvero avviare una fase sperimentale. A.C., XIV Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 27 aprile 2005.

<sup>94</sup> A.S., XVI Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 5 ottobre 2010.

<sup>95</sup> A.C., XVI Leg., Giunta per il Regolamento, *Parere del 6 ottobre 2009 su “Questioni concernenti le procedure di raccordo tra la Camera dei Deputati e le istituzioni europee”*; A.C., Giunta per il Regolamento, *Parere del 14 luglio 2010 su “L’esame in Assemblea del documento della XIV Commissione concernente la conformità al principio di sussidiarietà e sull’esame delle relazioni sulla partecipazione dell’Italia all’Unione europea”*.

<sup>96</sup> A.C., XVI Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 6 ottobre 2009, 8.

consistenti nell'approvazione della legge n. 11/2005<sup>97</sup>, nella ratifica dell'Italia nonché nell'imminente entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dei relativi protocolli, con la finalità del potenziamento del ruolo giocato dal Parlamento nell'interlocuzione con le istituzioni europee. Infine, illustrato in Giunta, il parere incontra un "consenso generalizzato" e viene, dunque, approvato all'unanimità.

Come nei casi precedentemente illustrati, anche qui si può riscontrare l'esistenza di una clausola di condizionalità, premessa ineliminabile di un'intesa politica affinché «le riforme regolamentari [siano] avviate dopo una verifica di una prima fase applicativa del parere e del sopravvenire di eventuali nuove esigenze»<sup>98</sup>.

Nel merito, il parere intende proporre dei rimedi procedurali per fronteggiare le "ricadute" parlamentari conseguenti all'attuazione della riforma, in modo da dotare la Camera di nuovi strumenti per partecipare in maniera proficua ai processi decisionali europei, soprattutto in relazione alla c.d. fase ascendente.

Come risulta dalla relazione, si ipotizza di affidare "in via sperimentale" una nuova competenza alla XVI Commissione, per attivare sollecitamente la procedura riguardante l'esame dei profili di sussidiarietà<sup>99</sup>. I passaggi scanditi dal parere sono alquanto articolati e introducono una disciplina del tutto nuova rispetto ai regolamenti parlamentari.

Il termine finale della sperimentazione viene individuato nella piena entrata in vigore del Trattato, necessaria affinché i pareri parlamentari possano spiegare effetto anche in sede europea. Da quel momento, terminata la sperimentazione, si sarebbe potuta avviare una fase successiva, investendo l'Assemblea della questione, per una nuova valutazione. Anche l'organizzazione pratica dei lavori della XVI Commissione avrebbe dovuto essere ricalibrata dopo l'entrata in vigore del Trattato, in modo da poter determinare i tempi «entro i quali gli organi parlamentari possono utilmente pronunciarsi».

Infine, una seconda "disciplina sperimentale" è contenuta nell'ultima parte del parere e riguarda la procedura di esame della relazione annuale del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea. Il parere prevede che essa si svolga separatamente rispetto all'esame del disegno di legge comunitaria,

<sup>97</sup> Legge 4 febbraio 2005, n. 11 recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", in G.U. n. 37 del 15 febbraio 2005.

<sup>98</sup> A.C., XVI Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 6 ottobre 2009, 8.

<sup>99</sup> E, segnatamente, come risulta dal parere, «la verifica della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi di cui all'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità». Con riguardo al Senato, invece, prima della riforma regolamentare del 2017, gli opportuni adeguamenti sono stati introdotti mediante una lettera informale del Presidente del Senato ai Presidenti delle varie Commissioni del 1° dicembre 2009.

«in deroga a quanto stabilito dall’art. 126-ter, Reg. Cam.». Tale statuizione risulta di particolare interesse perché si tratta di un raro caso in cui un parere della Giunta ammetta espressamente la propria valenza derogatoria del regolamento, sulla base, beninteso, di una assoluta transitorietà.

In un secondo tempo, tuttavia, maturano due nuove questioni: da un lato, la necessità di valutare gli effetti della sperimentazione del primo parere e, dall’altro lato, l’urgenza di definire un’ulteriore procedura<sup>100</sup>. Ci si domanda, in sede di Giunta, se optare ancora una volta per l’adozione di “schemi procedurali sperimentali” ovvero se trasfondere le regole in una revisione regolamentare.

L’urgenza della definizione delle questioni porta i relatori a propendere per l’ipotesi “anticipatoria”, riservando una più ponderata fase di predisposizione di norme scritte ad un secondo momento che “faccia tesoro” dell’esperienza accumulata.

Anche la seconda disciplina sperimentale, peraltro, riporta nuovamente all’attenzione della Giunta un nodo che sembrava sciolto: una novella legislativa, intervenuta con la legge 4 giugno 2010, n. 96, sdoppia la relazione annuale del Governo sulla partecipazione dell’Italia all’Unione Europea in due distinti documenti, uno di carattere programmatico e l’altro di carattere consuntivo<sup>101</sup>.

In maniera inedita, l’*iter* di questo secondo parere non parte da un’intesa politica presa in sede informale: per colmare questo passaggio, si avvia un dibattito nella stessa seduta di esposizione della relazione, nel corso del quale, pur registrandosi una “sostanziale condivisione” sulla proposta, permane una “diversità di opinioni” su alcuni punti minori. Così, si sceglie di rinviare il dibattito affinché i relatori possano «presentare una proposta di parere che tenga conto degli elementi di novità e delle valutazioni emersi nel dibattito e condivisi»<sup>102</sup>. Due settimane dopo, la proposta così riformulata, contenente una disciplina molto articolata ed incidente in vari punti sul regolamento, è esposta ai membri della Giunta e da essi approvata alla piena unanimità<sup>103</sup>.

#### 4.5. In materia di contabilità e bilancio

Come si sta avendo modo di rimarcare, il ricorso alla procedura sperimentale è avvenuto sovente in presenza di questioni che richiedevano una decisione

<sup>100</sup> Cioè «la procedura parlamentare per l’applicazione delle disposizioni del Trattato che conferiscono ai Parlamenti nazionali la facoltà di opporsi ad una decisione comunitaria». A.C., XVI Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 1° luglio 2010, 5.

<sup>101</sup> Legge 4 giugno 2010, n. 96, recante “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009, in G.U. S.G. n. 146 del 25-06-2010.

<sup>102</sup> A.C., XVI Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 1° luglio 2010, 11, intervento del Presidente, on. Fini.

<sup>103</sup> A.C., XVI Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 14 luglio 2010.

sollecita per effetto dell'entrata in vigore di leggi di riforma. In tali casi, bisogna predisporre specifici adeguamenti su fattispecie che i regolamenti parlamentari non potevano considerare. La difficoltà nel dar seguito a simili revisioni ha, così, condotto la Giunta per il Regolamento della Camera a svolgere un ruolo, per così dire, di "supplenza normativa"<sup>104</sup>.

Alla base di un intervento alquanto pervasivo va ascritta la riforma del quadro di contabilità e finanza pubblica, con l. 31 dicembre 2009, n. 196, la cui efficacia dipendeva in larga misura dalla tempestiva revisione delle procedure parlamentari<sup>105</sup>. La pluralità degli ambiti toccati dal nuovo testo legislativo fa sorgere la domanda se procedere con l'adattamento delle vigenti procedure parlamentari alle novelle ovvero se approntare nuove regole passando per la revisione dei regolamenti<sup>106</sup>.

Nelle more, interviene un parere della Giunta<sup>107</sup> che si avvale del lavoro istruttorio svolto dalla Commissione Bilancio. Questa, in suo seno, aveva già istituito un apposito Comitato tecnico, incaricandolo di studiare proprio la questione delle possibili modifiche regolamentari conseguenti alla legge n. 196<sup>108</sup>.

La procedura intercorsa per l'adozione del parere è desumibile dai resoconti delle sedute della Giunta del 1° e 14 luglio 2010. Incaricati dal Presidente della Camera, dopo aver proceduto all'istruttoria, i *relatori per gli adattamenti regolamentari conseguenti all'entrata in vigore della legge di contabilità* elaborano una proposta di articolato. Secondo la metodologia scelta, il percorso di adeguamento sarebbe stato suddiviso in due fasi: una prima, sperimentale, consistente in agili interventi correttivi, tali da poter essere portati a termine in

<sup>104</sup> R. IBRIDO, *Un "protocollo sperimentale" può contenere le regole di prima attuazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio?*, in *Luiss Amministrazione in Cammino*, 24 febbraio 2014.

<sup>105</sup> Sul tema, D. CABRAS, *La nuova sessione di bilancio: gli effetti sull'attività del Parlamento*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: <https://www.federalismi.it/>, 16, 2010, 1-10.

<sup>106</sup> Tale dibattito, del resto, non era inedito. In A.C., XIV Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 30 settembre 2003, si faceva menzione di una lettera, inviata a tutti i deputati dal Presidente della Camera, on. Casini, il 18 luglio dello stesso anno, in cui, raccogliendo le indicazioni raccolte dai presidenti delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, si manifestava l'intendimento di rivedere alcune prassi riguardanti il contenuto della legge finanziaria, prospettandosi l'opportunità di «sperimentare, sulla base di un'intesa fra i gruppi parlamentari e il Governo, alcuni limitati interventi di razionalizzazione» che non andassero a incidere con puntuali modifiche alla normativa regolamentare e legislativa vigente. Cfr. anche A.C., XIV Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 7 ottobre 2003, in cui si era tentato di razionalizzare le discussioni e il processo decisionale della Camera proponendo un approccio di sperimentazione in Commissione attraverso interventi correttivi delle vigenti procedure di bilancio, da rivalutare in un secondo momento per un'eventuale estensione dell'applicazione in Assemblea.

<sup>107</sup> Cfr. A.C., XVI Leg., Giunta per il Regolamento, Parere del 14 luglio 2010 su *"I primi adeguamenti regolamentari di carattere sperimentale conseguenti alla nuova legge di contabilità"*.

<sup>108</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *La riforma dei Regolamenti parlamentari dopo il trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 3, 2009, 1 ss.

tempi solleciti. Questi si sarebbero dovuti limitare alla progettazione di quadro normativo essenziale, tale da consentire alla Camera l'esercizio dei nuovi poteri previsti dalla riforma di contabilità sin dalla successiva sessione di bilancio. La seconda fase, invece, si sarebbe aperta con una riflessione più ponderata, al fine di rimeditare in maniera ampia le procedure parlamentari di bilancio e «sviluppare pienamente le potenzialità offerte dalla legge». Tale obiettivo, richiedendo più tempo, veniva posto con l'idea di giovare delle esperienze applicative derivanti dalla prima fase, la “sperimentazione” iniziale. Esso sarebbe stato raggiunto con la messa a punto di una più ampia ipotesi di revisione dei regolamenti parlamentari.

Nel merito, il parere deve tener conto di alcuni aspetti fondamentali della riforma della contabilità pubblica<sup>109</sup>. In primo luogo, l'innovazione conseguente alla modificazione degli strumenti di programmazione finanziaria attraverso la sostituzione della Decisione di Finanza Pubblica (DFP) al Documento di Programmazione Economica-Finanziaria (DPEF)<sup>110</sup> e del disegno di legge finanziaria al disegno di legge di stabilità, ex art. 11 l. 196/2009. Nelle more di un adeguamento, il parere è costretto a intervenire sul Regolamento della Camera che continuava a menzionare la legge finanziaria. In maniera innovativa, si dispone pertanto che quest'ultima vada intesa come “legge di stabilità” e che al relativo disegno di legge vada applicata la disciplina sino ad allora prevista per il disegno di legge finanziaria, ossia gli artt. 119-123 del Regolamento. Già solo dall'esame di questo punto appare indubbio che il parere aveva assunto sin dal principio un marcato valore normativo.

In secondo luogo, si stabilisce che lo schema di DEF (già DFP), in conformità all'art. 10 della suddetta legge, venga esaminato facendo ricorso alla procedura prevista dall'art. 118-*bis* Reg. Cam., che attribuisce un compito istruttorio primario alla Commissione Bilancio<sup>111</sup>. Le varie operazioni vanno compiute in tempo utile per permettere al Governo di tenerne conto: il Regolamento non specifica alcun termine cosicché il parere della Giunta scioglie il nodo, innovando ancora una volta la disciplina preesistente<sup>112</sup>.

<sup>109</sup> Sul punto, *ex plurimis*, L. MANCANO, *La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica*, in E. Rossi (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, V, Plus Pisa University Press, Pisa, 2012, 187-200; M. CAPUTO, *La sessione di bilancio 2009: spunti e prospettive alla luce della riforma della legge di contabilità*, in *Rass. parl.*, 1, 2010, 77-120.

<sup>110</sup> Come è noto, per effetto della legge 7 aprile 2011, n. 39, la DFP è stata abrogata e sostituita dal Documento di Economia e Finanza (DEF), che ne ingloba alcuni contenuti.

<sup>111</sup> In particolare, la Commissione Bilancio deve sentire il parere delle altre Commissioni permanenti e della Commissione parlamentare per le questioni regionali, prima di passare la parola all'Assemblea che, con una risoluzione, può votare eventuali proposte di integrazioni e modifiche al documento di finanza.

<sup>112</sup> Si prevede l'attribuzione di tale prerogativa al Presidente della Camera, che lo fisserà «in modo che la calendarizzazione in Assemblea avvenga in termini compatibili con quello previsto dalla medesima legge n. 196 per la presentazione dei disegni di legge di stabilità e di bilancio». Deve intendersi

Inoltre, la l. n. 196/2009, allineandosi sul calendario stabilito dalle istituzioni europee, incide sui termini del ciclo annuale di bilancio, spostandoli in avanti<sup>113</sup>. Per concludere le operazioni in maniera tempestiva, tenuto conto delle esperienze pregresse, il parere finisce per emendare espressamente l'art. 119, co. 2, Reg. Cam.<sup>114</sup>.

Ancora, la l. n. 196/2009 introduce alcuni nuovi documenti, non menzionati dal regolamento parlamentare. Nel tentativo di colmare questa lacuna, il parere dispone per tale insieme di atti<sup>115</sup> l'applicabilità in via analogica della procedura prevista dall'art. 124 Reg. Cam., «in attesa di individuare moduli procedurali più specifici»<sup>116</sup>.

Un'ultima notazione di interesse è, infine, la previsione di uno specifico atto di indirizzo che la Commissione Bilancio è autorizzata ad esprimere con riguardo ai documenti di bilancio e alle procedure di finanza pubblica. In esso, dice il parere, possono essere contenute «osservazioni [...] valutazioni utili alla migliore impostazione dei documenti» stessi.

Dal quadro sostanziale che emerge da questo primo parere, approvato all'unanimità, può certamente essere sostenuto che la Giunta, attraverso la via sperimentale, non ha esercitato un semplice potere interpretativo, ma ha “legiferato” *praeter* Regolamento, aggirando, sulla base dell'urgenza delle scadenze finanziarie, l'ordinaria procedura di revisione *ex art. 64 Cost.*

che con l'abrogazione del DFP tali procedure siano oggi espletabili con riferimento allo schema del DEF.

<sup>113</sup> Lo schema del DEF, infatti, va presentato entro il 15 settembre. Conseguentemente, la data ultima di presentazione della manovra di bilancio e della legge di stabilità è fissata entro il 15 ottobre.

<sup>114</sup> Tale norma, infatti prevede una durata della sessione di bilancio di quarantacinque o trentacinque giorni, a seconda che la manovra sia presentata dal Governo rispettivamente alla Camera o al Senato. Il parere, invece, ne ridetermina la durata in trenta giorni. Le rimodulazioni dei termini sono intese a valorizzare le istruttorie di ciascuna Commissione, lasciando sette dei dieci giorni a disposizione per esaminare congiuntamente le parti del disegno di legge di stabilità e del bilancio di propria competenza, approvare la propria relazione e nominare un relatore. Scaduto tale termine, la Commissione Bilancio deve esaminare i disegni di legge e i documenti connessi e approvare la relazione generale: non ha più a disposizione quattordici giorni, bensì tredici. La riduzione sostanziale, invece, va a detrimento della restante discussione in Assemblea, cui restano, tolti i tempi tecnici, meno di dieci giorni. Un intervallo ritenuto comunque sufficiente rispetto alla prassi anteriore, in cui si erano registrate giornate di dibattito non pienamente utilizzate.

<sup>115</sup> Si tratta, ai sensi del parere in questione, dei seguenti atti: «La relazione annuale sull'economia e la finanza pubblica e la relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti (che il Governo presenta alle Camere entro il 15 aprile), la relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'anno precedente (entro il 30 aprile) (art. 12 della legge n. 196/2009), lo schema di aggiornamento del programma di stabilità da presentare al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea (da presentare secondo il calendario concordato in sede europea) (art. 9 della legge n. 196/2009), le linee guida per la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica (che il Governo presenta entro il 15 luglio) (art. 10, comma 5, della legge n. 196/2009) ed ogni altro documento trasmesso dal Governo ai sensi della legge n. 196/2009».

<sup>116</sup> A.C., XVI Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 14 luglio 2010, 5.

Le riforme di finanza pubblica sono all’origine di un nuovo eclatante caso: l’istituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio (di seguito, UPB), in ottemperanza agli obblighi europei e prevista sia alla Camera che al Senato per effetto della legge costituzionale che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio, è avvenuta attraverso l’inusuale e atipica procedura consistente nell’approvazione in via sperimentale del *Protocollo per l’attuazione del Capo VII della legge 24 dicembre 2012, n. 243, relativo all’istituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio*. Tale legge, infatti, disponeva la creazione dell’organo indipendente con decorrenza dal primo gennaio 2014, attribuendo all’intesa dei Presidenti d’Assemblea, il compito di nominare, con decreto, il Presidente e i membri del Consiglio dell’Ufficio da una lista di nominativi votata a maggioranza di due terzi dalle commissioni competenti di entrambi i rami del Parlamento. L’urgenza di questo termine era peraltro acuita dall’infruttuosa decorrenza di un’altra scadenza, prevista nel quadro del c.d. *two pack* e finalizzata ad accelerare la sorveglianza di bilancio e il coordinamento finanziario fra gli Stati membri dell’UE. In particolare, l’art. 5 del Regolamento UE n. 473/2013<sup>117</sup>, che imponeva agli Stati membri di dotarsi entro il 31 ottobre 2013 di enti indipendenti cui garantire autonomia funzionale, al fine di monitorare l’osservanza delle regole di bilancio.

Come risulta dai resoconti<sup>118</sup>, si specifica che «nelle more dell’introduzione di una specifica disciplina regolamentare» da adottare in parallelo, si sceglie di elaborare, in seguito a un’intesa bicamerale fra gli Uffici di presidenza delle Commissioni Bilancio e le Presidenze dei due rami del Parlamento, un Protocollo definito “sperimentale per la sua prima applicazione” al fine di consentire l’operatività dell’Ufficio<sup>119</sup>. Come spiegano i Presidenti nelle citate sedute, il testo del Protocollo è stato prima inviato ai membri della Giunta, poi illustrato ai Presidenti delle Camere, che «ne hanno verificato l’aderenza alle previsioni della legge n. 243, ritenendo opportuno condividerlo». La procedura, seppure informale, ha il pregio di consentire un elevato coinvolgimento dei gruppi, anche di opposizione.

Questo dimostrerebbe il raggiungimento di un sufficiente grado di consenso politico prima di innescare ulteriori procedure, propedeutiche all’attivazione dell’UPB. Sarebbe, dunque, la ristrettezza della tempistica a giustificare

<sup>117</sup> Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, in G. UE. L. 140 del 27/05/2013.

<sup>118</sup> A.C., XVI Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 21 novembre 2013.

<sup>119</sup> Come chiarito dalla Giunta in una seduta di qualche anno successiva, per Protocollo si intende «una disciplina convenzionale predisposta dall’organo, che vincolerebbe comunque i deputati e che presupporrebbe una successiva modifica regolamentare da effettuare solo dopo un certo periodo di sperimentazione». A.C., XVII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 10 marzo 2016, 4.



una tale “deviazione” rispetto al percorso ordinario di modifica dei regolamenti parlamentari<sup>120</sup>. Una deviazione giustificata dal fatto di aver compiuto sufficienti approfondimenti e accettata per via della “natura sperimentale”, che non escluderebbe successivi riadeguamenti.

La speditezza con cui si sarebbe svolto l’*iter* decisionale relativo all’istituzione dell’UPB ha fatto sollevare dubbi sulla legittimità della semplice “ratifica” del protocollo operata in Giunta, preclusiva dei necessari dibattiti<sup>121</sup>.

La dottrina, invece, mette a fuoco i rischi di una possibile carenza di democraticità del processo istitutivo, sottolineando l’assenza di un qualsiasi confronto nelle Assemblee e la fretolosità delle discussioni formali in sede di Giunta, precedute da più approfonditi colloqui nelle sedi ristrette degli Uffici di Presidenza delle Commissioni Bilancio e della Presidenza d’Assemblea<sup>122</sup>.

Riassumendo, in entrambi i pareri appena esaminati non sono mancate le perplessità o le espressioni di disaccordo sul metodo. Come si può evincere dalla lettura delle sedute della Giunta, c’è chi ha evidenziato come la previsione di una fase di tipo sperimentale e transitorio, circoscritta ad interventi di tipo meramente correttivo, rischi di fraporsi all’emanazione di una disciplina di più ampio respiro, per effetto della prassi che tende ad eseguire rinvii *sine die* alle riforme regolamentari, stabilizzando e rendendo durature norme concepite come provvisorie ovvero identificando in queste ultime dei precedenti dal valore non trascurabile<sup>123</sup>.

Anche nell’omologa procedura di elaborazione del parere svoltasi presso il Senato della Repubblica non sono mancate contestazioni: un senatore, ad esempio, facendo espresso riferimento alle competenze attribuite alla Giunta dall’art. 18, co. 3, Reg. Sen., rimarcava come essa non potesse disporre di «alcun potere di emanare ulteriori fonti a valenza esterna, in rapporto sia con la legge, sia con altri Organi costituzionali»<sup>124</sup>. I pareri, dunque, in quanto fonte diversa dai regolamenti parlamentari, non dovrebbero ritenersi ammissibili, né idonei «a specificare quanto già previsto da fonti di rango primario». A giustificazione parziale di quanto contestato, nella stessa seduta, il Presidente della

<sup>120</sup> Eppure, come fa notare E. GRIGLIO, *Il protocollo sull’Ufficio parlamentare di bilancio: una «fuga» dai regolamenti parlamentari?*, in *Quad. cost.*, 1, 2014, 118, «il ricorso ad una procedura sperimentale non ha comunque consentito di rispettare la scadenza prevista dalla legge organica».

<sup>121</sup> Come rilevato, ad esempio, dall’on. Giorgiotti, sarebbe stata preferibile la via maestra della revisione regolamentare, data la non transitorietà dell’ufficio in questione. Tuttavia, in difetto di essa, è sempre meglio addivenire ad una disciplina «di carattere sperimentale».

<sup>122</sup> Difatti, entrambi gli organi «sono stat[i] convocat[i] rispettivamente il 21 novembre e l’11 dicembre 2013 con un ordine del giorno dedicato a “comunicazioni” della Presidenza relative all’istituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio, che come tali non presupponevano una formale presa di posizione dell’organo». Cfr. E. GRIGLIO, *Il protocollo*, cit., 117.

<sup>123</sup> A.C., XVI Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 14 luglio 2010, intervento dell’on. Sereni.

<sup>124</sup> A.S., XVII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta dell’11 dicembre 2013, intervento dell’on. Santangelo.

Giunta replicava che il fatto di trovarsi di fronte a «una fattispecie del tutto inedita, concernente la costituzione di un organismo introdotto da una normativa estremamente recente» era un caso «che i Regolamenti di entrambi i rami del Parlamento non potevano ovviamente contemplare». Così, per dare tempestiva attuazione alle riforme di contabilità e bilancio, il meccanismo dei pareri sperimentali «risulta comunque necessario».

Trattandosi di un ambito tipico dell'autonomia funzionale del Parlamento, desta preoccupazione il fatto che simili decisioni vengano prese non già *nemine contradicente*, bensì attraverso mere “ratifiche”, “prese d’atto” o generiche “convergenze di volontà”. Ad un osservatore esterno, infatti, sembra evidente che pur non violandosi espressamente la condizione della maggioranza assoluta prevista dall’art. 64 Cost., una tale procedura possa condurre in buona sostanza ad un’elusione del meccanismo di confronto e di garanzia che la Costituzione stessa implicitamente suggerisce nel prescrivere rinforzi alle ordinarie maggioranze<sup>125</sup>.

#### **4.6. In materia di deontologia: l’approvazione in via sperimentale del codice di condotta**

Per quanto riguarda le innovazioni in tema di deontologia e di disciplina delle attività di rappresentanza di interessi, va posta l’attenzione sul fatto che la via sperimentale viene per la prima volta proposta in abbinamento con una intesa “convenzionale”. La Giunta della Camera sembra “avventurarsi” in questa inedita combinazione di metodi di produzione delle norme nell’intento di superare l’*impasse* che deriva dalla perdurante assenza di una disciplina legislativa e regolamentare organica<sup>126</sup>. Il quadro normativo di allora, consistente in disposizioni normative sparse con un flebile apparato sanzionatorio, richiede non solo l’introduzione di norme generali e «riassuntive dei principi deontologici al cui rispetto sono tenuti i deputati italiani», ma anche una «puntuale

<sup>125</sup> Come fa criticamente notare E. GRIGLIO, *Il protocollo*, cit., 119, «la soluzione alternativa venutasi così a legittimare rappresenta un precedente potenzialmente molto pericoloso di fuga dalla revisione dei regolamenti parlamentari che nessuna garanzia consente di offrire sulla transitorietà e sul carattere realmente sperimentale della disciplina adottata».

<sup>126</sup> Sul punto, G. PICCIRILLI, *Un ulteriore tassello*, cit., 4, osserva che «l’adozione negli ultimi anni di una ampia e pervasiva legislazione anticorruzione, a partire dalla legge n. 190 del 2012, ha determinato il paradossale disallineamento dell’ordinamento parlamentare, che ne è stato direttamente destinatario per la parte che riguarda l’assunzione del mandato parlamentare e le sue vicende». Si richiedeva, dunque, l’intervento delle fonti regolamentari per recepire la normativa nel rispetto della prerogativa di autonomia garantita dalla Costituzione. Pur avendolo previsto nella propria fonte regolamentare (art. 12, co. 2-*bis*), il Senato non ha ancora approntato un simile strumento.

individuazione di quegli aspetti della materia che risultino ancora sprovvisti di disciplina e sui quali la fonte regolamentare sarebbe legittimata ad intervenire»<sup>127</sup>.

Si giunge, per tale via, alla faticosa elaborazione del codice di condotta<sup>128</sup>, fonte con una natura certamente ricognitiva e, per certi versi, anche innovativa: su di esso si raggiunge un consenso parziale, a causa di un punto che desta perplessità in un gruppo politico.

Anche in questo *iter* procedurale si ritrovano i due tipi di sperimentaltà: quella, per così dire, iniziale, che attiene alla fase di predisposizione di una apposita scelta normativa. E quella “postuma” rappresentata da una sperimentazione applicativa<sup>129</sup>: la previsione di quest’ultima motiva il respingimento di qualsiasi altra soluzione in difformità con la proposta originaria, poiché in ogni caso, dopo la suddetta fase applicativa si potranno ridiscutere le regolamentazioni poco performanti.

I deputati del Movimento 5 Stelle, ad esempio, avevano avanzato alcune specifiche riserve sul tema sanzionatorio, pur essendo consci della loro inammissibilità perché implicanti una lettura estensiva del Regolamento. La Presidenza ha dovuto ricordare che la fonte prescelta del Codice, avendo natura sperimentale, inibisce qualsiasi modifica alle sanzioni di tipo interdittivo a carico dei deputati, perché ciò implicherebbe una revisione regolamentare (art. 60 Reg. Cam.) che allo stato non era possibile compiere con quel mezzo<sup>130</sup>. Tuttavia, come risulta dal resoconto, gli emendamenti al Codice erano stati presentati comunque, per “lasciarne traccia” negli atti della Giunta.

In coerenza con tale impostazione, il resto del dibattito concernente le proposte di emendamento viene condotto in una cornice di sperimentaltà, che comporta il rinvio dell’esame di talune proposte al momento successivo, quello in cui la disciplina verrà riversata nelle maglie più stabili e definitive del Regolamento. Un momento, tuttavia, incerto nell’*an* e nel *quando*.

Sia il Codice di condotta che il testo recante l’ipotesi di regolamentazione delle attività di lobbying sono stati approvati con le due astensioni dei

<sup>127</sup> A.C., XVII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 19 novembre 2015, intervento del relatore, on. Pisicchio, 7.

<sup>128</sup> Con riguardo all’intarsio fra le regole parlamentari e le regole etiche nel Codice di condotta, quale fattore condizionante della democraticità degli ordinamenti, cfr. P. GAMBALE, *Le proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato: verso l’adozione di un “codice etico” per i parlamentari?*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all’indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2015, 1-6.

<sup>129</sup> A.C., XVII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 23 marzo 2016, intervento del relatore, on. Pisicchio, 10.

<sup>130</sup> A.C., XVII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 12 aprile 2016, intervento della Presidente, on. Boldrini, 4.

rappresentanti del Movimento 5 Stelle<sup>131</sup>. Non vi sono, dunque, voti contrari tali da apparire in contrasto con il principio di matrice consuetudinaria del *nemine contradicente*<sup>132</sup>, ma non può nascondersi che quelle astensioni hanno un peso.

Il quesito della natura giuridica di tali documenti, come dei già discussi protocolli sperimentali, è stato risolto dalla dottrina in vario modo: si è ipotizzata una loro “parità di grado” con i pareri della Giunta in cui essi sono formalmente contenuti<sup>133</sup>; si è parlato di atti interni, frutto dell’autonomia degli organi costituzionali, le cui norme etico-morali sono però di dubbia valenza giuridica<sup>134</sup>; ovvero, più genericamente, si è rimarcato il loro essere fonti di organizzazioni interna dei Parlamenti, di rango subregolamentare e convenzionale, ma non giuridica<sup>135</sup>; o, ancora, salvo le opportune distinzioni, sarebbero forme analoghe ai codici di autoregolamentazione deontologica di tipo privatistico.

A rigor di logica, la non giuridicità scaturirebbe, dal punto di vista formale, dall’assenza di una norma di rango superiore che autorizzi la Giunta ad emanare un codice di condotta. A sostegno di tale ipotesi, si può addurre la volontaria qualificazione del codice come “convenzionale”, cosa che risulta dai resoconti delle sedute di Giunta e coincide con l’intendimento politico di base che sorregge il documento. Dal punto di vista sostanziale, invece, la natura principalmente compilativa del Codice, volto a riunire in un unico documento norme e principi già presenti nell’ordinamento, per di più privi di un reale apparato sanzionatorio, impedisce di potervi identificare una genuina attitudine prescrittiva e normo-generativa rispetto al complesso dell’ordinamento giuridico.

## 5. Ulteriori casi minori di sperimentalià deliberati dal Senato

Per completezza dell’esposizione, vanno menzionati ancora due casi minori di percorsi sperimentali deliberati dal Senato.

<sup>131</sup> A.C., XVII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 12 aprile 2016, 13. Per alcune considerazioni sulla regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi così introdotta, cfr. R. DI MARIA, «*Adelante, Pedro, con juicio!*» ovvero “*prove generali*” di regolamentazione del lobbying in Italia, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile all’indirizzo: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/>, 7, 2016, 1-4.

<sup>132</sup> R. IBRIDO, *Clausola del nemine contradicente*, in *Rass. parl.*, 2, 2011, 367 ss.

<sup>133</sup> Così, ad esempio, G. PICCIRILLI, *Un ulteriore tassello*, cit., 5, che rimarca, però, «l’assenza di un riferimento diretto all’interpretazione o all’attuazione di una specifica norma regolamentare».

<sup>134</sup> G. STEGHER, *La deontologia nell’esperienza costituzionale italiana*, in *Federalismi.it*, disponibile all’indirizzo: <https://www.federalismi.it/>, 36, 2020, 138.

<sup>135</sup> Così, S. SILEONI, *Il Codice di condotta della Camera dei Deputati: (mancate) novità di contenuto e forma*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all’indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2016, 3 e ID., *I codici di condotta per i parlamentari, tra diritto e politica*, in *DPCE Online*, disponibile all’indirizzo: [www.dpceonline.it/index.php/dpceonline](http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline), 4, 2019, 2753 ss.

Il primo riguarda la sperimentazione in materia di resocontazione stenografica, attivata su iniziativa del Collegio dei Senatori<sup>136</sup>. Questo, con delibera del 23 giugno 1999, incarica l'Amministrazione del Senato di predisporre un progetto tecnico finalizzato alla verifica di nuove metodologie di resocontazione. Come esito dell'istruttoria, si individua una prima fase di sperimentazione in cui personale di imprese private avrebbe dovuto affiancare il personale del Senato durante le sedute, a fini dimostrativi e di assistenza per la predisposizione delle nuove tecniche di resocontazione. Occorreva, pertanto, stabilire se la vicenda potesse essere inquadrabile in maniera compatibile con il regolamento e, soprattutto, con il principio consuetudinario dell'inviolabilità della sede.

L'art. 70 Reg. Sen., contenente il divieto di accesso di personale estraneo nell'Aula, contiene una lacuna rispetto al caso di ingresso nelle aule delle Commissioni. Così, in un'apposita seduta, il Presidente «prende atto dell'unanime orientamento della Giunta, secondo la quale non esistono impedimenti regolamentari a che, per un periodo di tempo limitato, la sperimentazione in oggetto possa venire promossa». Viene, dunque, emanato un parere che, come specificato dal Presidente della Giunta, ha espressamente una valenza ampliata del consueto ambito applicativo della resocontazione stenografica<sup>137</sup>.

A condizione della «massima prudenza», la Giunta delibera all'unanimità tale misura eccezionale, rendendola effettiva, salvo alcune limitate eccezioni.

Un secondo caso si origina a partire dall'art. 116 Reg. Sen., riguardante la procedura di votazione nominale con appello, disposizione che aveva dato luogo a numerose questioni interpretative. Molti senatori, infatti, avevano fatto valere la macchinosità della procedura concernente l'uso del dispositivo elettronico. Una regola non ancora attuata, poiché le modalità tecniche per renderne possibile l'uso avrebbero dovuto essere state fissate, ai sensi dell'art. 118, co. 7, Reg. Sen., da apposite istruzioni approvate dal Consiglio di Presidenza, cosa che è avvenuta soltanto il 23 gennaio 2008. In suo luogo, dunque, si è lungamente fatto ricorso alla procedura derogatoria fissata dall'art. 118 e prevedente, in caso di mancato o difettoso funzionamento del dispositivo elettronico di voto, il sistema dell'appello puro e semplice.

In maniera insolita, dunque, sull'integrazione dell'art. 116 Reg. Sen. la Giunta non si esprime con un parere ma dichiara, nel corso di una propria seduta, «il suo assenso a che, in via sperimentale, venga mantenuta la

<sup>136</sup> A.S., XIII Leg., Giunta per il Regolamento, *Parere al presidente - ai sensi dell'articolo 18, comma 3, del Regolamento - sulla possibilità che, ai fini della sperimentazione delle nuove tecniche di resocontazione stenografica, personale estraneo al Senato sia ammesso nelle aule delle commissioni parlamentari durante la seduta*, seduta del 29 luglio 1999.

<sup>137</sup> Essa viene ammessa «nelle Aule delle Commissioni parlamentari - eccezione fatta per le sedute delle Commissioni d'inchiesta e per quelle per cui, a giudizio dei Presidenti di Commissione, la sperimentazione apparisse inopportuna - nonché - limitatamente alle sedute del sindacato ispettivo - nell'Aula dell'Assemblea».

procedura di votazione nominale con appello» adottata in Assemblea<sup>138</sup>. Si tratta della c.d. chiama, secondo la quale «ciascun senatore, chiamato dai senatori Segretari, esprime il proprio voto passando innanzi al banco della Presidenza»<sup>139</sup>.

#### **6. La sperimentazione coordinata: il caso della funzione consultiva della Commissione Affari costituzionali conseguente alla riforma del Titolo V**

Il coordinamento su certi temi, spesso in maniera informale, fra Camera e Senato conduce a discipline sperimentali comuni. Lo si già è visto a proposito dell'istituzione coordinata dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio. Un ulteriore vicenda riguarda l'ampliamento sperimentale della funzione consultiva delle omologhe Commissioni Affari costituzionali, mutata per effetto degli adeguamenti resi necessari dalla riforma del Titolo V. Il meccanismo con cui si certificano questi adeguamenti è diverso fra i due rami del Parlamento, poiché mentre al Senato si emette un parere sperimentale della Giunta, alla Camera si allega al resoconto di seduta uno “schema procedurale”. L'impulso di coordinamento parte dal Presidente del Senato che, con una lettera del 11 ottobre 2001, chiede alla Camera di poter avviare un'istruttoria comune in seno alle rispettive Giunte per il Regolamento avvalendosi della creazione di un comitato paritetico.

La riforma costituzionale, nella specie, dava luogo a inedite criticità regolamentari inerenti alla mancata previsione di procedure di verifica della competenza legislativa a livello statale, conseguentemente alla modifica delle ripartizioni con il livello regionale. Infatti, l'art. 11, l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, assegna a un organismo bicamerale, la Commissione parlamentare per le questioni regionali a composizione integrata<sup>140</sup>, un ruolo specifico di controllo sull'esercizio delle competenze attraverso l'emanazione di pareri su progetti di legge concernenti le materie di cui all'art. 117, co. 3 e 119 Cost.

Come si è detto, al momento dell'entrata in vigore della riforma, i regolamenti parlamentari sono alquanto impreparati e il complesso normativo non riesce a coprire le modifiche nel frattempo intervenute<sup>141</sup>. Si sceglie di colmare

<sup>138</sup> A.S., XI Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 30 luglio 1992.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

<sup>140</sup> A norma dei regolamenti, essa può essere integrata con i rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali.

<sup>141</sup> Ai sensi dell'art. 75, co. 1, Reg. Cam., la Commissione Affari costituzionali ha il compito di rendere parere sui progetti di legge «sotto il profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato». Inoltre, a norma del paragrafo 7.3 della circolare del Presidente della Camera 10 gennaio 1997, n. 1, sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni, tale profilo va trattato in ciascun parere della Commissione e va tenuto in debito conto prima della conclusione dell'esame in sede referente. Questo aspetto concorre con l'art. 79, co. 4, Reg. Cam., che prevede che la Commissione

il vuoto attraverso nuove decisioni sperimentali, che vengono così ad assumere una rilevanza accentuata, in considerazione del carattere “rinforzato” del parere della Commissione Affari costituzionali<sup>142</sup>. Si discute, dunque, della possibile attribuzione alla succitata Commissione di una funzione di verifica delle questioni di competenza legislativa, da estendere “in via sperimentale” agli emendamenti presentati in assemblea riguardanti questioni sul riparto delle competenze legislative di cui al nuovo art. 117 Cost. Pertanto, come risulta dallo schema finale approvato all’unanimità, «il Presidente della Camera stabilirà, ove occorra, il termine entro il quale deve essere espresso il parere della Commissione affari costituzionali».

Quanto al Senato, è un parere della Giunta<sup>143</sup>, adottato all’unanimità nel 2001, a disporre l’integrazione dell’art. 40 Reg. Sen.<sup>144</sup>. Nell’attesa della creazione della Commissione bicamerale, dunque, la Giunta del Senato stabilisce – in via sperimentale e transitoria – che la 1<sup>a</sup> Commissione esprimerà «parere sui disegni di legge e sugli emendamenti presentati in Commissione come pure in Assemblea, nonché sugli schemi di atti normativi del Governo sottoposti a parere parlamentare» al fine di valutarne la «conformità al mutato assetto costituzionale del riparto delle competenze normative fra lo Stato e le Regioni». In questo modo, si va ad integrare surrettiziamente l’art. 139-*bis* in materia di pareri delle Commissioni sugli atti del Governo: ancora una volta, dunque, i pareri sperimentali della Giunta assumono un valore propriamente normativo.

### **7. Alcune (in)costanti del diritto parlamentare “sperimentale” delle Giunte**

È giunto il momento di tirare le fila del discorso: dall’analisi della casistica sinora esposta si è potuta riscontrare una certa variabilità nelle caratteristiche, cosa che rende difficile registrare delle costanti. Si può, forse, più correttamente parlare di “tendenze”.

Innanzitutto, la sperimentalità non è solo menzionata nel resoconto ma appare come giustificazione ufficiale di un atto prodotto dalla Giunta: che sia un parere, uno schema, un protocollo o un codice ad esso allegato, il valore del metodo sperimentale non cambia. Esso sembra essere attivato da un rinvio,

competente per il merito dell’istruttoria legislativa debba tener conto, fra le altre cose, del «rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali».

<sup>142</sup> Tale carattere deriva, infatti, dall’obbligo di motivazione in caso di mancato adeguamento e dalla conseguente rimessione in plenaria in sede legislativa.

<sup>143</sup> A.S., XIV Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 23 ottobre 2001, *Parere adottato in seguito a “Comunicazioni del Presidente sulle implicazioni regolamentari delle modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”*.

<sup>144</sup> La norma riguarda l’assegnazione alla 1<sup>a</sup> Commissione Affari costituzionali del compito di emettere pareri obbligatori sui «disegni di legge deferiti ad altre Commissioni che presentino aspetti rilevanti in materia costituzionale o che attengano alla organizzazione della pubblica Amministrazione».

specifico o generico, alla fonte regolamentare da parte di una legge di fresca approvazione. Si è parlato, sul punto, di intarsio fra atti legislativi e regolamenti: l'accertamento di un simile legame potrebbe essere un indizio che allude alla predisposizione di una procedura sperimentale<sup>145</sup>. Nei casi trattati, lo si è notato con la riforma della legge di contabilità, le innovazioni sul piano europeo dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona, l'entrata in vigore del pacchetto di leggi anticorruzione, l'emanazione da parte dell'esecutivo dei decreti-legge emergenziali e così via dicendo. Spesso, come nel caso dell'adeguamento agli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, l'adozione di regole tecniche o di dettaglio in via sperimentale è accelerata da una certa *urgenza e indifferibilità*.

Una seconda linea di tendenza è il carattere temporaneo della procedura sperimentale, sigillato dal tacito o espresso inserimento di una clausola condizionale che subordina l'avvio della fase successiva alla fine dell'esperimento. Si pensi alle innovazioni in via sperimentale, per fronteggiare l'emergenza da Covid-19, condizionate dal perdurare dello stato di crisi sanitaria<sup>146</sup>.

È da segnalare come anomalo, invece, il fatto che la pregiudiziale della temporaneità, che dal tono dei dibattiti in Giunta sembra consustanziale alla scelta sperimentale, si trascini talvolta in una provvisorietà *sine die*, visto che non sempre le regole così decise vengono riversate in una definitiva revisione parlamentare. Così è stato per il Protocollo istitutivo dell'UPB, ma si potrebbero riportare altri esempi. Anche qualora, per effetto di una valutazione positiva della sperimentazione, si giungessero a introdurre novelle, si è sostenuto che queste ultime non avrebbero dovuto essere comunque troppo dettagliate, lasciando alle fonti subregolamentari una competenza, per così dire, di attuazione<sup>147</sup>.

Una terza tendenza è da rintracciare sul piano del *iter* costitutivo dei pareri, poiché la scelta di procedere in via sperimentale deve essere concordata assicurando il pieno coinvolgimento dei gruppi. Nella quasi totalità dei casi l'iniziativa proviene del Presidente della Camera che, nei casi di estrema

<sup>145</sup> Così, R. IBRIDO, *La “decodificazione”*, cit., 88.

<sup>146</sup> A proposito del voto a distanza, anche B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: <https://www.federalismi.it/>, 6, 2020, viii, ha messo in evidenza che «in primo luogo, è necessaria una adeguata strumentazione e una sufficiente fase di sperimentazione».

<sup>147</sup> Invece, in A.C., XIII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 17 dicembre 1996, questo assunto sembra non essere rispettato. Oggetto del dibattito sono gli effetti ordinamentali a livello parlamentare del passaggio al sistema elettorale maggioritario. Si parla di *sperimentazione* sulla base della stipula di un «accordo a termine» fra le forze politiche, poiché sarebbe poco utile e contraddittorio stabilire di volta in volta la prassi da adottare. Si sceglie, dunque, tale via per «inviare un segnale positivo verso l'esterno, ponendo fine ad una situazione di paralisi». Tuttavia, si precisa che le norme sottoposte a sperimentazione «non dovrebbero essere codificate»: al termine di tale fase si passerebbe direttamente a un «confronto sui risultati».



complessità della materia, può scegliere di farsi coadiuvare da uno o più relatori<sup>148</sup>. Per ottenere l'acquisizione di un consenso politico largo, non di rado la via sperimentale prende le mosse da una "ipotesi convenzionale". In tal modo, non viene sondata l'esistenza di una maggioranza ma, più politicamente, di un consenso. Così, si può dire che gran parte delle decisioni sperimentali implicano l'unanimità, anche se in un caso, quello del Comitato per la legislazione, si è registrato, come si è visto, un debole e parziale dissenso non ostativo alla presa finale del provvedimento. La natura "pattizia" della sperimentazione, pertanto, è una dimostrazione emblematica della mescolanza fra politica e diritto, che rifugge ogni irrigidimento provocato dal ricorso alla revisione parlamentare<sup>149</sup>. Si è appurato che, solitamente, l'intesa viene raggiunta in sede di Capigruppo. Resta, però, il dubbio del valore da dare ad eventuali decisioni prese con maggioranze più "risicate": l'assenza di impugnativa a favore della parte politica debole potrebbe far supporre un rischio di "tirannia" dei pareri<sup>150</sup>. Altri limiti di tale procedura, come è stato evidenziato, sono il ruolo solo "ratificatorio" della Giunta che, approvando *in toto* la proposta presidenziale, vi trasmette un supplemento di legittimità politico-giuridica<sup>151</sup>. Una fase eventuale della procedura, infine, riguarda la valutazione successiva degli effetti della sperimentazione, una sorta di "collaudo finale", prima di riflettere sul se procedere alla revisione del regolamento.

Infine, una quarta notazione va fatta rispetto al contenuto di tali misure, che si pone dichiaratamente "interpretativo" ma che, sovente, ha un effetto più normativo e derogatorio. La motivazione che sorregge l'incisività di tali misure è, come si è visto, quella di assicurare, nelle more della revisione del regolamento, il "buon andamento" dei lavori parlamentari rispetto a modifiche

<sup>148</sup> Si pensi, ad esempio, alla relazione degli onn. Bressa e Leone su questioni concernenti il Comitato per la legislazione, cit.

<sup>149</sup> Non a caso, infatti, si è parlato di «gestione contrattata del regolamento», alla base di soluzioni diverse dalla revisione. F. POSTERARO, *La funzione di consulenza procedurale*, in Associazione dei consiglieri parlamentari della Camera dei Deputati, *La formazione della classe dirigente per l'Europa. Spunti di riflessione sull'alta burocrazia pubblica: atti del forum*, Roma, 14 gennaio 1999, 114-8.

<sup>150</sup> Per riprendere la fortunata immagine utilizzata da D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 1, 2007, 533 ss.

<sup>151</sup> Così, F. POLI, *Dinamiche del sistema politico e formazione delle regole di diritto parlamentare: una tassonomia dei pareri delle Giunte per il Regolamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 1, 2015, 5. Sui limiti dell'intesa, v. anche A.C., XVII Leg., Giunta per il Regolamento, seduta del 7 luglio 2015, intervento dell'on. Baldelli, 11.

esteriori nel frattempo intervenute<sup>152</sup>. Anche la Giunta, dunque, come il Presidente d’Assemblea, concorre al rispetto di tale principio<sup>153</sup>.

In questo senso, sorge il quesito di come comporre le eventuali antinomie date dalla successione nel tempo di più pareri o tra fonti diverse. A breve si illustrerà la peculiare vicenda “abrogativa” data dall’art. 5 della riforma del Regolamento del Senato del 2017, compiuta con l’idea di operare un riordino, accollandosi il rischio – discendente dalla scelta del criterio dell’“incompatibilità” fra pareri e articoli di nuova introduzione – di dar vita ad una nuova casistica “chiarificatrice”. Quanto alla successione tra pareri sperimentali, data l’esiguità degli stessi, si è sino ad ora compiuta una successione espressa, avvalendosi del criterio cronologico. Il fattore tempo, infatti, risulta essere il più congeniale per stabilire la prevalenza di una regola, in quanto quella più recente rispecchia la maggiore adesione alla volontà delle forze politiche. Il vero punto di anomalia sta nel caso, non infrequente, in cui un parere disponga in maniera derogatoria o contraria ad una norma regolamentare precedente.

#### **8. La sperimentazione “formalizzata”: due esempi italiani e un caso tratto da un ordinamento straniero**

Come si è anticipato in apertura, esisterebbe anche un risvolto “formalizzato” del diritto parlamentare sperimentale, atto a racchiudere quelle ipotesi che fuoriescono dall’ambito informale ma che non è detto che non possano per ciò stesso arrestarsi su una dimensione di indefinita provvisorietà.

Un primo caso paradigmatico è rappresentato dal divieto di applicazione delle norme sul contingentamento dei tempi per la discussione nel procedimento di conversione dei decreti-legge<sup>154</sup>. L’art. 154, 1° co. Reg. Cam., in una sua versione rimasta in vigore sino al 31 dicembre 1998, lo disponeva «in via transitoria e fino all’approvazione di una nuova disciplina del procedimento di conversione dei decreti-legge». A partire dal 1° gennaio dell’anno successivo, tuttavia, la disposizione è modificata con l’eliminazione del riferimento al termine di efficacia finale.

Il regime transitorio così delineato viene ad essere, in qualche modo, “perennizzato”. In una seduta della Giunta, allora, il Presidente della Camera evidenzia la «palese difformità fra la *mens legis* espressa nei lavori preparatori e la

<sup>152</sup> Cfr. R. IBRIDO, *Precedenti parlamentari e metodi di risoluzione delle questioni regolamentari*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente*, cit., 117, che chiarisce che «la clausola del “buon andamento”, nell’ambito di una sorta di “bilanciamento” con altri interessi in gioco, costituisce uno degli elementi strutturali che il Presidente d’Assemblea deve tenere in considerazione nelle operazioni di “ottimizzazione” dei risultati dell’interpretazione».

<sup>153</sup> Cfr. R. IBRIDO, *L’uso dei precedenti da parte dei Presidenti d’Assemblea: il metodo storico-casistico di interpretazione del diritto parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all’indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2012, 20.

<sup>154</sup> Cfr. R. IBRIDO, *L’interpretazione*, cit., 360.

formulazione della richiamata norma»<sup>155</sup>. Infatti, l'ablazione di quella parte di articolo sembrava aver comportato l'applicabilità del divieto «ai soli disegni di legge di conversione pendenti alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni regolamentari». In realtà, la transitorietà andava intesa con riferimento al compimento di una riforma di più ampia portata, e dunque anche costituzionale, senza che ciò andasse ad inficiare nel frattempo la piena applicabilità del divieto.

L'incongruenza, tuttavia, creava un potenziale rischio di incentivazione della produzione normativa d'urgenza del Governo, contraddicendo, quindi, le premesse da cui muoveva la riforma regolamentare stessa. Il dibattito, proseguito nelle sedute successive della Giunta, finisce per rivelare che l'antinomia non aveva radici interpretative, ma politico-istituzionali, in quanto la Giunta, nel formulare la proposta di modifica del regolamento, aveva preferito mantenere un'ambiguità di fondo. Considerata anche la pressione determinata dalla sent. n. 360/1996 della Corte costituzionale, si palesa come il tema della decretazione d'urgenza stesse creando pesanti frizioni, evidenti nell'invocazione del principio di "affidabilità politica" legato al rispetto convenzionale della regola *pacta servanda sunt*<sup>156</sup>.

Nel corso di più di vent'anni, però, l'art. 154-bis non viene mai "rettificato", e così la dichiarata e ambigua "transitorietà" si trasforma in un connotato stabile della regola. La peculiarità del caso, dunque, è rappresentata dal fatto che la norma entra in vigore in maniera ordinaria, ma non è sorretta da una volontà politica atta a mantenerla vigente. La stessa volontà politica la dota, quindi, della scure della clausola di provvisorietà ma, contrariamente ad essa, sarà l'inerzia delle mancate riforme a renderla definitiva.

Riprendendo le accezioni di diritto sperimentale distinte all'inizio, dunque, qui può segnalarsi come il diritto parlamentare transitorio, sperimentale e formalizzato si distingua, rispetto ad altre forme di transitorietà presenti nell'ordinamento, per l'assenza di un termine finale<sup>157</sup>.

Un secondo esempio di diritto sperimentale formalizzato che può essere addotto riguarda le circolari dei Presidenti delle Camere. La circolare del 16 ottobre 1996, ad esempio, concerne la specificazione degli ambiti di competenza delle Commissioni. Tale competenza è regolata dall'art. 22, co. 1-*bis* Reg. Cam., che attribuisce tale ruolo al Presidente. Esiste, quindi, una meta-norma sulla produzione giuridica. Pur non essendo diritto informale, tuttavia, la lettera circolare individua un diritto "in fase di sperimentazione", Come risulta

<sup>155</sup> A.C., Giunta per il Regolamento, seduta del 9 febbraio 1998, intervento del Presidente, on. Violante.

<sup>156</sup> A.C., Giunta per il Regolamento, seduta del 19 febbraio 1998, intervento dell'on. Armaroli.

<sup>157</sup> Si rinvia, per alcuni aspetti del tema, a P. SCARLATTI, *Diritto costituzionale transitorio*, Ed. Scient., Napoli, 2016, *passim*.

esplicitamente dal testo, il suo ambito viene regolato in via transitoria, rinviandosi a data da destinare il tema della revisione organica delle competenze e dello stesso numero delle Commissioni permanenti. La fine della transitorietà, si spiega, dipenderà dalla compiuta realizzazione della riforma “costituzionale “della forma di Stato e della forma di Governo”. Il radicale intervento di rioridino in discussione in quegli anni, come è noto, non verrà perfezionato. Anche la circolare del Presidente del Senato del 10 gennaio 1997 regola il suo oggetto in maniera transeunte: nel punto primo, contenente le finalità della comunicazione, si distingue, infatti, fra una fase di “rideterminazione e riqualificazione dei compiti del Regolamento”, spettante a una riforma istituzionale, e una fase di “ridisciplina dei modi e delle forme del procedimento legislativo”, oggetto di una possibile revisione del regolamento. Nessuna delle due fasi viene, tuttavia, avviata in tempi brevi e così, «in attesa di queste innovazioni» si sceglie di «fissare sin da ora alcuni principi».

Per concludere davvero questa rassegna, si può rievocare un istituto presente negli ordinamenti di *common law* che, avvalendosi della possibilità di integrare le regole procedurali parlamentari esistenti con nuove norme a limitata vigenza temporale, potrebbe forse essere interpretato come un significativo esempio di diritto sperimentale istituzionalizzato<sup>158</sup>.

Con una tradizione avviata dal sistema parlamentare di Westminster, infatti, gli “ordini di sessione” (*sessional orders*) si distinguono dagli “ordini permanenti” (*standing orders*) in quanto per natura “precari”: i primi possono persino integrare i secondi, sebbene con efficacia esplicitamente limitata alla sessione in corso. In altre parole, mentre gli *standing orders*, come è noto, contengono letteralmente degli “ordini” atti a regolare il funzionamento interno della Camera, i *sessional orders* sono regole di diritto parlamentare concordate il giorno della Cerimonia di inaugurazione di una nuova legislatura (*State opening*).

Apparsa per la prima volta alla fine del XVII secolo, tale usanza è stata oggi abrogata dal sistema britannico (*abolished*)<sup>159</sup>. Come risulta da un rapporto della *House of Commons*<sup>160</sup>, gli ordini di sessione erano di volta in volta approvati (*passed*) a presidio del diritto a che l’attività parlamentare non subisse interferenze esterne. Consistevano, dunque, in una disposizione rivolta al

<sup>158</sup> Attentamente lo rileva R. IBRIDO, *L’interpretazione*, 73.

<sup>159</sup> Ma esiste ancora in altri ordinamenti, come quello neozelandese, australiano ed altri ordinamenti di paesi membri del Commonwealth.

<sup>160</sup> Il tipico testo di un *sessional order* è: «Metropolitan Police ordered that the Commission of the Police of the Metropolis do take care that the passages through the streets leading to this House be kept free and open and that no obstruction be permitted to hinder the passage of Members to and from this House during the sitting of Parliament...». Cfr. O. GAY, *Sessional orders*, SN/PC/055934, House of Commons, disponibile all’indirizzo: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05593/>, luglio 2013.

*Metropolitan Police Commissioner* per richiedere l'assistenza delle forze di sicurezza e prevenire il blocco delle strade che conducono alla Camera. Simili regole non avevano un'efficacia giuridica diretta o, al massimo, spiegavano un «*little direct legal effect*».

Dotate di una natura cedevole e, per natura, giuridicamente *blurred* (sfocata), esse sono state alla fine codificate in una legge: nel 2005, infatti, l'approvazione del *Serious Organised Crime and Police Act* (SOCPA) ha reso non più indispensabile l'approvazione di regole parlamentari per il controllo delle dimostrazioni e delle attività nei dintorni del Parlamento<sup>161</sup>. Pertanto, dopo una “sperimentazione” durata centinaia e centinaia di anni, questo diritto precario ha trovato la sua via per formalizzarsi<sup>162</sup>. Rispetto ad ulteriori materie, invece, la fissazione di regole passeggere, se negli altri ordinamenti di *common law* avviene attraverso ancora attraverso la negoziazione di ordini di sessione, nel Parlamento britannico viene adesso fatta con una regolamentazione *enclosed* agli ordini permanenti. Distinti fra *public affairs* e *private affairs*, questa, nella versione più aggiornata, fa parte di un *addendum* che, in calce, contiene norme a valere solo per la legislatura in corso<sup>163</sup>.

### 9. Arrendersi all'abbandono dei regolamenti o ritrovare la legalità persa: un dilemma

Alla luce di quanto detto sinora, si possono compiere alcune considerazioni conclusive incentrate sul caso italiano, tenendo a mente che il processo di riconformazione che il diritto parlamentare sta attraversando si svolge in un assetto fortemente policentrico<sup>164</sup>. Di fronte al conservatorismo dei regolamenti, infatti, le necessarie correzioni richieste in tempi rapidi dalle trasformazioni politico-costituzionali sono effettuate sul piano fattuale e informale<sup>165</sup>.

<sup>161</sup> Per ulteriori dettagli sulla legislazione riguardante le dimostrazioni politiche a Parliament Square, cfr. Library Standard Note 3568, *Protests around Parliament*.

<sup>162</sup> Successivamente, peraltro, si è invocato il ripristino dell'usanza, sulla base del fatto che non è più necessaria una codificazione attraverso un atto legislativo: «*legislation should only be used when absolutely necessary, to resolve uncertainty or in the unlikely event of Parliament's exclusive cognisance being materially diminished by the courts*». V. Joint Committee on Parliamentary Privilege, *Parliamentary Privilege, Report of Session 2013-14*, House of Commons, London, 2014, 69, disponibile online: <https://publications.parliament.uk/pa/jt201314/jtselect/jtprivi/30/30.pdf>.

<sup>163</sup> Regole siffatte sono solitamente individuabili con una clausola del tipo: «*This order is to have effect for the remainder of this Parliament*».

<sup>164</sup> Per una ricostruzione in chiave storica delle deviazioni non scritte del diritto parlamentare, cfr. R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1846-1849*, Luiss University Press, Roma, 2016.

<sup>165</sup> Cfr. R. IBRIDO, *Prima “legge” del diritto parlamentare: l'adattamento. A proposito delle modalità di coesistenza fra Regolamenti delle Camere e fonti non scritte*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: <https://www.federalismi.it/>, 1, 2018, 1 ss.

In tal senso, è significativo che le più recenti riforme non solo non abbiano deciso di codificare le innovazioni transitorie contenute nei pareri, ma abbiano ommesso altresì di “legalizzare” il potere delle Giunte di ricorrere a procedure sperimentali in deroga ai regolamenti. Non si può trascurare, in tal senso, che la nuova edizione del Regolamento del Senato, per effetto dell’organica riforma del 2017, abbia depennato gli asterischi che, abbinati a determinati articoli, informavano dell’esistenza di pareri integrativi della Giunta per il Regolamento. Questa “opacizzazione” delle “glosse”, stratificatesi dalla inarrestabile azione del diritto informale e spontaneo, priva il testo di un importante livello di comprensione<sup>166</sup>. Sacrificando la certezza a favore di un maggiore coordinamento con l’aspetto redazionale del regolamento della Camera, crea un *vulnus* sulla coerenza del diritto parlamentare, inteso in una dimensione onnicomprensiva<sup>167</sup>.

Questa notazione implica, tra l’altro, di dover menzionare l’accennata disposizione introdotta dall’art. 5 della revisione del 20 dicembre 2017, a norma del quale «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»<sup>168</sup>.

A un attento esame, la novella fa *tabula rasa* della casistica della Giunta prodotta sino ad oggi al Senato, cassando tutto quell’insieme di pareri e circolari incompatibili con gli articoli novellati. Certo, rispetto all’altro ramo del Parlamento, si è potuto osservare come la casistica senatoriale sperimentale abbia spiegato, per motivi sia quantitativi che sostanziali, un ruolo più trascurabile. Ciò non toglie che tale previsione possa avere effetti potenzialmente vasti considerato che, come è stato messo in evidenza, sospinge il diritto parlamentare al superamento del dominio, “di fatto oramai incontrastato”, del precedente nel parlamentarismo italiano<sup>169</sup>, ripristinando una sorta di legalità che sembrava sorpassata dalle trasformazioni materiali.

<sup>166</sup> Interessanti elementi del diritto parlamentare spontaneo sono messi in evidenza da R. FERRARI ZUMBINI, *Il mosaico*, cit., 19.

<sup>167</sup> Sul punto, 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*, disponibile all’indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2018, 9, che giudica tale vicenda transitoria.

<sup>168</sup> Enfasi aggiunta.

<sup>169</sup> N. LUPO, *Il diritto parlamentare*, cit., 4. E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, disponibile all’indirizzo: <https://www.federalismi.it/>, 1, 2018, 4, che riconosce come, alla base di tale previsione, vi sia una nuova logica del superamento dell’uso strumentale del precedente.

Tornando al tema principale, allora, ha senso rievocare quell'immagine di Costituzione "fluida"<sup>170</sup>, tratteggiata a suo tempo da Massimo Severo Giannini a proposito del diritto costituzionale "transitorio", in quanto attuato progressivamente a causa dei rallentamenti e degli ostacoli frapposti dalle forze politiche. Ebbene, il diritto "sperimentale" può certamente definirsi come una materia (proto)giuridica "fluida" e transeunte, immersa perennemente in un magma instabile e cedevole<sup>171</sup>. Questo "ectoplasma" nutrito dalle fratture e ricomposizioni delle forze politiche, sembra gradualmente mettere radici nelle fessure vuote della muraglia regolamentare, rischiando di incrinare la tenuta dell'*ordo iuris* parlamentare, pensato dal costituente come un insieme giuridico, certamente complesso e "complessificato" dalla politica, ma comunque in principio *ordinato* secondo una propria coerenza sistematica<sup>172</sup>.

Al contrario, il processo alluvionale e scomposto, si potrebbe dire di "partenogenesi", delle regole e degli "schemi" procedurali, senza che siano automaticamente formalizzati in successive norme dalla chiara natura giuridica, induce a mettere in dubbio la stessa enunciazione di "diritto" sperimentale. Esso potrebbe, al più, essere definito per l'appunto un proto-diritto o un diritto "in essere", in attesa del giudizio positivo della fase di sperimentazione; in attesa, altresì, di una auspicata ma improbabile trasposizione postuma in una fonte di indubbia classificabilità.

Nella speciale materia così individuata il *sein*, l'essere, prende il sopravvento sul *sollen*, il dover essere, stravolgendo la logica kelseniana. E questa constatazione che induce, probabilmente, ad attestare il primato dell'effettività su quello della legalità, richiede una verifica della copertura giuridica di tale inversione. Poiché, altrimenti, significherebbe ratificare un aggiramento dei metodi classici di produzione del diritto<sup>173</sup>. Il quesito, in altre parole, deve rivolgersi all'individuazione di una meta-norma che autorizzi un ruolo *praeter* o persino *contra* regolamento dei pareri della Giunta.

Se il diritto parlamentare informale è quella modalità di produzione giuridica che non trova ancoraggio in una meta-norma scritta<sup>174</sup>, allora, come

<sup>170</sup> M.S. GIANNINI, *La costituzione «fluida»*, in *Società*, 3/1951, 497 ss., ora in *Scritti*, III, 1949-1954, Giuffrè, Milano, 2003.

<sup>171</sup> Chissà, dunque, come lo avrebbe giudicato VINCENZO GUELI, di cui ricordiamo il suo *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Soc. Ed. del Foro Italiano, Roma, 1950.

<sup>172</sup> Si riprende, qui, un concetto filosofico tradizionale, su cui M. MANZIN, *Ordo iuris. La nascita del pensiero sistematico*, FrancoAngeli, Milano, 2008.

<sup>173</sup> E, conseguentemente, l'esistenza di interpretazioni "in via sperimentale" che danno luogo a prassi in contrasto con la lettera «o lo spirito delle norme costituzionali sul Parlamento». Così, N. LUPO, *L'evoluzione dei Regolamenti delle Camere in relazione alle trasformazioni del sistema politico ed elettorale*, in *A cinquant'anni dai Regolamenti*, cit., 29.

<sup>174</sup> Riprendendo la definizione di R. IBRIDO, *Prima "legge" del diritto parlamentare: l'adattamento. A proposito delle modalità di coesistenza fra Regolamenti delle Camere e fonti non scritte*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: <https://www.federalismi.it/>, 1, 2018, 17, il diritto parlamentare

anticipato in apertura, quei pareri sperimentali che assumono una valenza “normativa” anziché “interpretativa” esulano da qualsiasi copertura poiché svolgono un compito diverso rispetto a quello formalmente attribuito alla Giunta per il Regolamento<sup>175</sup>. Tali pareri, e più in generale tutte le decisioni prese in via sperimentale paiono entrare a giusto titolo (o, semmai, in difetto di qualsiasi altro titolo) fra le fonti informali, in quanto prodotte al di fuori degli schemi formalizzati di produzione previsti nello speciale ordinamento parlamentare.

Bisogna, poi, distinguere la natura dei pareri sperimentali dalla natura della meta-norma che abiliterebbe i pareri stessi a derogare ai regolamenti dietro una sorta di generale acquiescenza. Sul punto, può proporsi un triplice ordine di idee: a) la meta-norma è una convenzione parlamentare *ad hoc*, ovvero b) si sfrutta il varco sempre aperto della consuetudine *nemine contradicente*, o infine c) potrebbe essere sorta una consuetudine derogatoria atta a conferire valore anche normativo ai pareri della Giunta.

a) In primo luogo, la tesi forse più convincente è che si tratti di una particolare forma di convenzione parlamentare stipulata *ad hoc* prima di discutere ciascun parere. Se i pareri, accogliendo quanto sinora argomentato, sono dotati di una giuridicità soltanto “affievolita”<sup>176</sup>; se essi si fanno scudo della «portata travolgente del principio derogatorio dell’unanimità»<sup>177</sup>, che corrobora la loro effettività, compensando quel difetto di piena legalità; se, dunque, dando un valore costitutivo ai richiami espliciti contenuti nei pareri più recenti, i pareri sono intesi come delle particolari “convenzioni formalizzate”, allora la meta-norma è una convenzione a tutti gli effetti.

Tale convenzione sprigiona da un’intesa politica che impone di considerare l’elaborazione di una proposta di parere. Che poi questa, in un secondo momento e a causa dello spiccato tecnicismo, venga effettivamente rifiuta in un atto scritto, ciò non fa eclissare l’ipotesi convenzionale iniziale. La forza persuasiva del parere resta tutta politica, non andando ad intaccare il regolamento, come appare evidente dal ruolo di rilievo della Capigruppo, luogo geometrico

informale è «il prodotto di atti o fatti privi di forme giuridiche normativamente predisposte, ma che – malgrado il mancato aggancio ad una meta-norma scritta – sono comunque in grado di imprimere effettività alle regole da esse prodotte».

<sup>175</sup> Come fa notare R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo. principio di “sincerità” e modello accusatorio di deliberazione politica*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all’indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 1, 2014, 21, «in assenza di una “meta-norma” scritta che individui il fondamento di questo potere, l’unico percorso che conferisce legittimità ai suddetti pareri è quello che passa per il tradizionale istituto del “nemine contradicente”, ossia la consuetudine orizzontale che abilita a derogare il Regolamento qualora nessuno si opponga».

<sup>176</sup> Per N. LUPO, “*Codificazione*”, cit., 5, la debole giuridicità che il diritto parlamentare sta assumendo non può che essere considerata come una vicenda di segno negativo, posto che prefigura un più generale indebolimento del Parlamento stesso.

<sup>177</sup> V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., 53.



per eccellenza dell'intesa politica. Occorre notare, peraltro, che non tutte le discussioni volte alla sperimentazione sboccano poi in pareri: di conseguenza, la sperimentazione può attivarsi anche sulla base di accordi presi oralmente, avendo i resoconti sommari una funzione meramente ricognitiva di una decisione assunta nel corso di una o più sedute.

b) La seconda idea che potrebbe prospettarsi è che il principio consuetudinario del *nemine contradicente* possa fungere da varco d'ingresso sempre aperto per fenomeni materiali di tal fatta, ma ciò non spiegherebbe la percorribilità della via sperimentale anche nel caso di astensioni.

c) Una terza idea, forse la più ardità, è che la mancata contestazione del valore coercitivo dei pareri sperimentali derogatori o *contra* regolamento abbia prodotto, nel corso degli anni, una consuetudine parlamentare intesa ad ammettere che i regolamenti possano subire modificazioni *aliunde*. L'elemento oggettivo, dato dalla ripetizione della condotta, è rinvenibile nel fatto che non si sono mai verificate aperte opposizioni alle regole contenute nei pareri. Non mancherebbe nemmeno l'*opinio*, che potrebbe essere individuabile nella piena autonomia di ciascuna Camera a stabilire il regime di efficacia dei propri atti interni. Ci si troverebbe di fronte al caso, più unico che raro, di una metodologia interpretativa capace di uscire dai propri confini per trasformarsi in una consuetudine parlamentare. Una simile considerazione andrebbe a suffragare, dunque, le speculazioni in merito alla ammissibilità, non solo teorica, della consuetudine interpretativa di crisafulliana memoria<sup>178</sup>. Tra le possibili ricadute, però, si annida l'eventualità che l'ordinamento parlamentare si tramuti in un diritto "robinsoniano". Come Robinson Crusoe, spiaggiato su un'isola disabitata, faceva e disfaceva le proprie regole di condotta, così un diritto informale, posto in maniera solitaria, che consuetudinariamente decide di poter mutare *ad libitum* le proprie regole di produzione normativa, rischia di rivelarsi meramente volontaristico e autoreferenziale<sup>179</sup>. Si re-introdurrebbe, dunque, quell'antico principio della giuridicità debole del diritto parlamentare, teorizzato in un'altra epoca dal Miceli<sup>180</sup>. Esso, tuttavia, si scontra con la valenza esterna degli atti di sperimentazione, il cui campo non resta affatto limitato alla comunità ristretta dei destinatari del diritto parlamentare<sup>181</sup> e che potrebbe,

<sup>178</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, *Le fonti normative*, La Corte Costituzionale, Cedam, Padova, 1978, 387.

<sup>179</sup> Sul diritto robinsoniano cfr. A. FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche. Il concetto di diritto*, Giuffrè, Milano, 2008.

<sup>180</sup> V. MICELI, *Principii di diritto parlamentare*, in *Enc. giur. it.*, IV, Società editrice libraria, Milano, 1910, 11 ss. ove esprime la preferenza per gli "ordini" (*orders*) del diritto parlamentare britannico che, rispetto ai "codici parlamentari continentali", hanno il pregio di potersi rivolgere a tutte le "esigenze della vita parlamentare", anche quelle non astrattamente prevedibili.

<sup>181</sup> Si pensi, ad esempio, al parere sperimentale sull'attività di resocontazione stenografica, che ha consentito accesso al Senato da parte di personale esterno.

non diversamente da quanto avvenuto con la sent. n. 120/2014, subire il rischio di “incursioni” da parte della Corte costituzionale<sup>182</sup>.

Non solo. Che dire, più in generale, del tema della giustiziabilità del diritto sperimentale? È un problema tutto interno alla Camera di riferimento oppure è suscettibile di ammettere un controllo esterno da parte della Corte costituzionale, nelle forme del conflitto interorganico? Si pensi, ad esempio, al caso del parlamentare che ritenga che le proprie prerogative costituzionali siano lese dal contenuto di un parere sperimentale. Diversa sarebbe la sua posizione a seconda che egli sia un membro della Giunta per il Regolamento, o meno.

Nella prima ipotesi, infatti, non si capirebbe perché non si sia opposto all’adozione del parere stesso nella sede opportuna e in tempi utili. Come si è avuto modo di vedere, i pareri della Giunta sono solitamente approvati all’unanimità. Eventuali forme minori di dissenso, invece, secondo quanto risulta dai resoconti, sono composte in sede politica e non inficiano l’ottenimento di un parere finale. Le decisioni, dunque, non vengono prese con la “tirannia della maggioranza”, di tal che sarebbe improbabile l’eventualità di pareri successivamente contestati da parte di opposizioni o minoranze ritenute lese. Il regolamento, insomma, può essere derogato con i pareri delle Giunte, purché *ne mine contradicente*. Se, al contrario, il parere derogatorio e illegittimo fosse stato per di più adottato con il voto contrario di uno o più parlamentari, questi avrebbero decisamente più titolo per reclamare la corretta applicazione del regolamento inopinatamente violato e, a cascata, delle prerogative che si doversero ritenere lese.

Nella seconda ipotesi, invece, il parlamentare esterno alla Giunta potrebbe avere interesse a contestarne l’operato, non avendo contribuito all’adozione della delibera potenzialmente lesiva. Così facendo, però, si porrebbe in rotta di collisione con il proprio gruppo politico, per cui potrebbe immaginarsi, in prima battuta, un ruolo conciliativo del Presidente del Gruppo e, in seconda battuta, del Presidente della Camera di appartenenza.

La Corte costituzionale, allora, rappresenterebbe il metodo di gravame più estremo. Forse, un salvacondotto potrebbe essere rintracciato nell’ordinanza n.

<sup>182</sup> Sulla pluricommentata pronuncia in tema di autodichia, si segnala, almeno, M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l’autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l’autodichia)*, in *Oss. cost.*, ottobre 2014, 1-9; A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta Online*, disponibile all’indirizzo: [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2014, 1-3; R. IBRIDO, *“In direzione ostinata e contraria”. La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, disponibile all’indirizzo: [www.rivistaaic.it/it](http://www.rivistaaic.it/it), 3, 2014, 1-18; G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull’autodichia, tra resistenze e desistenze*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all’indirizzo: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/>, maggio 2014, 1-8; A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *Federalismi.it*, disponibile all’indirizzo: <https://www.federalismi.it/>, 10, 2014, 1-15.

17 del 2019, che ha innovativamente aperto alla legittimazione a ricorrere del singolo parlamentare<sup>183</sup>. Ma simili speculazioni probabilmente non tengono conto dell'alto tasso di politicità di un simile conflitto che, corrispondentemente, rischierebbe di scolorire il “tono costituzionale” del ricorso.

Non può negarsi, comunque, alla luce di quanto detto, che questo diritto parlamentare “sperimentale” rovesci ancora di più lo schema piramidale delle fonti<sup>184</sup>, annichilendo quell'assolutismo del diritto che, spiegato da Grossi, comporta «primato del testo sui fatti di vita ma anche separazione del testo dai fatti di vita»<sup>185</sup>. Distinguendosi dallo *ius secundum ordinem*, esso, piuttosto, crea un nuovo tipo di formalismo “internistico”, privo però dell'astrattezza, della generalità e altresì, sempre per riprendere Grossi, della meta-temporalità. Sue caratteristiche sono, piuttosto, il tecnicismo sovente particolareggiato; la specialità, legata alla situazione particolare di un dato momento storico; la transitorietà *sine die*. Il binomio Giunta-Presidenza, allora, non incarna affatto la figura di un esegeta, un'interprete passivo delle norme regolamentari, ma è piuttosto una sorta di “costituente in perpetuo” e “imperfetto”. Esso si è dotato non solo di una innovante nomofilachia, ma altresì di un potere di interpretazione autentica che, forte del consenso di una sufficiente parte dell'emicyclo, è suscettibile di trasformarsi in un potere altamente creativo.

Rispetto, tuttavia, all'altra attività creativa per eccellenza, quella dei giudici, i prodotti della Giunta rivestono accentuati profili di specificità<sup>186</sup>. Nell'analizzare il “diritto vivente” delle Giunte, infatti, bisogna tenere conto dell'errore di parallassi che si verifica al momento della trasposizione nei resoconti degli interventi orali dei membri delle Camere. Come rilevato da attenta dottrina, infatti, «non mancano correzioni degli uffici volte ad esplicitare i significati dell'intervento e eventualmente ad estenderne la redazione, così consentendo una rappresentazione compiuta del senso della trattazione orale, la quale, pur ben presente ai membri della Giunta, potrebbe non esserlo per il lettore esterno»<sup>187</sup>.

<sup>183</sup> V. il numero speciale di questa Rivista, *L'ordinanza 17/2019 della Corte costituzionale*, 1, 2019 e, in particolare, il contributo di G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza?»*, 1-15. Si consenta, altresì, un rinvio a Y.M. CITINO, *La consolidata prassi della questione di fiducia sul maxi-emendamento: osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019*, in *Rass. parl.*, 1, 2019, 115-148, e alla letteratura *ivi* citata.

<sup>184</sup> Cfr. C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 4, 2008, 741 ss.

<sup>185</sup> P. GROSSI, *Della interpretazione come invenzione (la riscoperta pos-moderna del ruolo inventivo della interpretazione)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 47/2018, 10.

<sup>186</sup> Sulla divaricazione esistente fra precedente giudiziario e precedente parlamentare, cfr. R. IBRIDO, *Precedenti parlamentari*, cit., 96 ss.

<sup>187</sup> R. IBRIDO, *L'interpretazione*, 484.

In conclusione, il diritto sperimentale è una nuova vicenda delle fonti parlamentari dotata di innegabili pregi. Conviene alla Giunta, per aprirsi con la opportuna cautela ai cambiamenti, tenendo conto dei rilievi delle varie parti politiche e dei differenti orientamenti e proponendo una loro ricomposizione grazie alla condizionalità della provvisorietà. Ciò ha consentito un migliore rendimento di certi istituti che, altrimenti, sarebbero rimasti cristallizzati in norme regolamentari non più aderenti con la realtà delle cose.

In questa prospettiva, si può facilmente ipotizzare che il ricorso alle procedure sperimentali non sia destinato ad eclissarsi. Una possibile spinta a nuovi interventi correttivi di tal tipo, ad esempio, è certamente data dalla riforma costituzionale sul numero dei parlamentari<sup>188</sup>. Non solo i lavori e le procedure regolamentari dovranno inevitabilmente adeguarsi alla riduzione dei membri<sup>189</sup>, ma anche alcune prassi non potranno che esplicarsi in maniera differente<sup>190</sup>.

Sul fronte dei difetti, d'altra parte, la perennizzazione della sperimentazione ha introdotto una sospensione *ad libitum* della piena effettività dei regolamenti, “delegificandoli” in una fonte dall'oscura collocazione e qualificazione. La sperimentazione intacca, dunque, uno dei capisaldi delle fonti giuridiche, che è la stabilità nel tempo, atta a conferire certezza e affidamento, incontestabilità e una certa “sacralità”. Gli atti frutto della sperimentazione, non consolidati in revisioni, sono e restano discutibili. La loro obbligatorietà non riposa su solide fondamenta, bensì si affida all'accettazione reciproca delle parti politiche. Per ovviare a tali difetti, dunque, non sarebbe troppo azzardato, forse, immaginare un parallelismo con gli strumenti per la qualità della regolazione previsti per le fonti di rango primario. Se si potessero apporre ai pareri delle Giunte delle clausole intese ad attivare, una volta terminata la fase della procedura sperimentale, un susseguente percorso di analisi dell'impatto della sperimentazione - una sorta di VIR - si potrebbe contrastare quella natura di incertezza e di instabilità che è consustanziale al diritto sperimentale stesso.

Eppure, a ben pensare, sembra essere proprio questa inedita natura una delle ragioni più forti che inducono i parlamentari a farvi ricorso: l'esistenza di

<sup>188</sup> La riduzione del numero dei componenti, peraltro, potrebbe intaccare la già diminuita centralità della Giunta. Al Senato, ad esempio, essa consta di appena dieci senatori, da cui anche la difficoltà di rispettare il principio della bilanciata rappresentatività politica. A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: <https://www.federalismi.it/>, 1, 2018, 18. Per un commento di più ampia portata, v. M. SICLARI, *Riduzione del numero dei parlamentari e legge elettorale*, in *Dirittifondamentali.it*, disponibile all'indirizzo: [www.dirittifondamentali.it/](http://www.dirittifondamentali.it/), 2, 2021, spec. 8.

<sup>189</sup> Secondo C. BERGONZINI, *Riduzione dei parlamentari, riforma dei regolamenti e sessione di bilancio*, in *Forum di quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/>, 3, 2020, 238, dovrebbe senz'altro rivedersi la disciplina relativa all'ammissibilità degli emendamenti

<sup>190</sup> Sempre C. BERGONZINI, *Riduzione*, cit., 239, enumera alcune di tali prassi, concludendo che esse non andrebbero razionalizzate bensì “ri-costituzionalizzate”.

un accordo politico “per l’oggi, non per il domani”, la necessità di un intervento rapido ed estemporaneo per colmare un vuoto di regolamentazione, l’indisposizione sul regime da assegnare alla fonte dispositiva, sono dei tratti che non potrebbero essere cancellati a pena di non voler snaturare quello che si è chiamato sin qui “diritto sperimentale”.

Così per ripristinare le sembianze di legalità che il diritto parlamentare deve pur avere, se non vuole trasformarsi in un diritto robinsoniano, più opportuno sarebbe garantire un ordinato funzionamento del sistema delle fonti, razionalizzando il rapporto fra norme e meta-norme e, quindi, “codificando” l’inedito compito normo-generativo delle Giunte. Altrimenti, si incorrerebbe nel definitivo disarcionarsi delle logiche formalistiche, arrese all’effettività o, come avrebbe detto a suo tempo Hatscheck, alla *praktische Bedeutung* del diritto parlamentare<sup>191</sup>.

<sup>191</sup> Ciò implica, di per sé, l’accettazione dell’eventualità che la Corte costituzionale intervenga *ab externo* col proprio sindacato.