

Osservatorio sulle fonti

DINAMICHE DEL SISTEMA POLITICO E FORMAZIONE DELLE REGOLE DI DIRITTO PARLAMENTARE: UNA TASSONOMIA DEI PARERI DELLE GIUNTE PER IL REGOLAMENTO

di *Francesca Poli**

SOMMARIO: 1. Premessa. Il ruolo dei regolamenti parlamentari nella definizione della forma di governo. - 2. L'*iter* di formazione dei pareri. - 3. Pareri adottati a maggioranza e pareri adottati all'unanimità. - 4. Pareri *secundum* regolamento. - 5. Pareri *praeter* regolamento. - 6. Pareri *contra* regolamento. - 6.1. Pareri *contra* regolamento privi di carattere sperimentale. - 6.2. Pareri *contra* regolamento sperimentali adottati all'unanimità. - 6.3. Pareri *contra* regolamento sperimentali adottati a maggioranza: rottura della legalità regolamentare? - 7. Osservazioni conclusive. Verso quali prospettive di riforma?

The changes of the electoral system and the transition to a form of government characterized by a bipolar tendency, played a significant role with respect to the evolution of the formation dynamics of the parliamentary law rules. On the one hand, the reforms approved by the Chamber of Deputies between September and November 1997 have led to some changes such as the interruption of the revision process of parliamentary rules in accordance to typical paths. On the other hand, nowadays, the interpretative decisions of the Presidents of the Chambers and the advices of the Committee on the rules of procedure have become the main tools for the maintenance of the rules of parliamentary law. In the following pages it is proposed a taxonomy of the opinions given by the Committee on the rules of procedure from 1992 to 2014. The choice of delimiting the survey within this timeframe is justified by the need to highlight the incidence relationship between the characteristics of the political system and the formation dynamics of the rules of parliamentary law. The regulations of the Chambers and the parliamentary practices have thus been transformed into the adjustment instruments of the constitutional reality, with respect to the profound change process of the parties system that has been emphatically defined as the end of the First Republic.

* Dottoressa in scienze di governo, Dipartimento di Scienze politiche, LUISS Guido Carli

1. Premessa. Il ruolo dei regolamenti parlamentari nella definizione della forma di governo

I mutamenti del sistema elettorale e il passaggio ad una forma di governo a tendenza bipolare hanno giocato un ruolo significativo rispetto alla evoluzione delle dinamiche di formazione delle regole di diritto parlamentare.

Da un lato, dopo le novelle approvate alla Camera tra il settembre ed il novembre 1997¹, tali trasformazioni hanno condotto ad una interruzione dei processi di revisione dei regolamenti parlamentari secondo percorsi tipici. Dall'altro lato, le decisioni interpretative dei Presidenti delle Camere ed i pareri delle Giunte per il Regolamento sono divenute ad oggi il principale (sebbene non esclusivo)² strumento di manutenzione delle regole di diritto parlamentare³.

Nelle pagine che seguono si proporrà una tassonomia dei pareri resi dalle Giunte per il Regolamento dal 1992 al 2014. In particolare, in appendice, è riportata una tabella contenente alcuni riferimenti sintetici dei pareri. Sulla base di questi dati, si è proceduto ad ordinare i pareri in base a tre fondamentali criteri di classificazione: a) l'individuazione del soggetto che ha elaborato lo schema di parere (presidenza, relatore, etc.); b) il tipo di maggioranza che ha approvato il testo di parere (unanimità, maggioranza parlamentare che sostiene il governo, etc.); c) il livello di aderenza dell'interpretazione proposta dal parere rispetto al dato testuale.

¹ Tra il settembre ed il novembre 1997, la Camera dei Deputati ha approvato una serie di importanti riforme regolamentari cui si sono aggiunte le ulteriori novelle del 1998 e del 1999. Sul tema, cfr. S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una riforma strisciante*, in *Quad. cost.*, 1/1998, p. 156-168; S. LABRIOLA, *La riforma delle procedure parlamentari nel quadro del nuovo bicameralismo*, in *Rass. parl.*, 3/2005, p. 619 ss.; F. SEMERARO, *Prime riflessioni sull'attuazione della riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, in *Rass. parl.*, 1/2001, p. 200-218; G.C. DE CESARE, *Il Parlamento nel progetto di riforma costituzionale della Bicamerale. Il ruolo delle opposizioni e il rapporto con la maggioranza governativa, con particolare riferimento alla programmazione dei lavori e al procedimento per la deliberazione legislativa*, in *La riforma costituzionale*, Atti del convegno di studi in ricordo di Silvano Tosi, Giuffrè, Milano, 1999, p. 181-192; F. LANCHESTER, *Introduzione al tema: La riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *Seminario sulla revisione costituzionale*, Luiss Guido Carli, 20 marzo 1998; A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna, 2012, volume contenente gli atti del convegno organizzato dal CESP, "Origini, novelle e interpretazioni dei regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971", tenutosi il 28 marzo 2011 presso la Facoltà di Scienze politiche della LUISS Guido Carli; E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di) *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Gior. st. cost.*, 1/2008.

² Accanto ai pareri delle Giunte per il Regolamento si collocano circolari e disposizioni attraverso le quali il Presidente provvede a risolvere in forma scritta i quesiti posti da deputati, e le lettere-circolari, dalla veste maggiormente formalizzata, che intervengono all'indomani dell'introduzione di nuove norme per chiarirne il significato o per risolvere situazioni di incertezza che si sono manifestate nelle prassi applicative.

³ Sul punto cfr.: C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 4/2008, p. 471 ss.; D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (Per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 1/2007, p. 533 ss.; N. LUPO (a cura di), *Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, in ID. (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 7 ss.

Osservatorio sulle fonti

Per ciascuna delle classi individuate sulla base di questi criteri di classificazione, sono stati poi selezionati alcuni casi paradigmatici, dei quali si darà conto sinteticamente nel corso della trattazione.

In relazione al terzo criterio di classificazione, si è scelto di raggruppare i pareri in tre grandi classi:

a. pareri *secundum* regolamento, vale a dire i pareri che risolvono problemi di interpretazione del diritto parlamentare “in accordo” con la lettera del regolamento o quanto meno sulla base di chiari elementi tratti dal contesto ovvero, ancora, da una ragionevole lettura teleologica o sistematica delle disposizioni regolamentari;

b. pareri *praeter* regolamento, ossia i pareri che integrano lacune del regolamento o che sviluppano alcune sue disposizioni;

c. pareri *contra* regolamento, i quali risolvono problemi di natura interpretativa attraverso l'introduzione di soluzioni che in realtà costituiscono una “riscrittura” del dato regolamentare.

Quest'ultima categoria di pareri, a sua volta, è stata suddivisa in due sottoclassi:

- pareri *contra* regolamento privi di carattere sperimentale;
- pareri *contra* regolamento che introducono procedure sperimentali le quali, non solo, non si allineano con la disposizione codificata all'interno del regolamento, ma pretendono di sperimentare una determinata soluzione senza ricorrere alla procedura di revisione regolamentare (da ora, pareri sperimentali).

Infine, i pareri sperimentali sono stati ulteriormente suddivisi in:

- pareri sperimentali adottati all'unanimità (e dunque nel rispetto del principio consuetudinario del *nemine contradicente*);
- pareri sperimentali adottati a maggioranza.

Profili di particolare criticità investono i pareri sperimentali, i quali, introducendo deroghe organiche al regolamento, finiscono per porre un problema di tenuta delle garanzie previste dall'art. 64, c. 1 Cost. Peraltro, mentre la loro adozione all'unanimità consente di ricondurne il fondamento alla consuetudine costituzionale del *nemine contradicente*⁴, nel caso dei pareri sperimentali adottati a maggioranza si profila invece il rischio di una riforma “occulta” del Regolamento.

L'attività di classificazione dei pareri non è stata priva di difficoltà. In particolare, non è stato facile individuare una “soglia” oltre la quale una interpretazione non convincente – ma comunque fondata su una linea argomentativa tutto sommato “plausibile” – ne consentisse la classificazione fra i pareri *contra* regolamento. Sebbene tali scelte siano caratterizzate da una inevitabile componente di discrezionalità, pur nell'oggettiva incertezza, si è in ogni caso cercato di privilegiare, quali criteri dirimenti ai fini della classificazione dei suddetti pareri, taluni elementi tratti dal percorso argomentativo seguito dalla Giunta. Per esempio, si è scelto di classificare i pareri fondati su interpretazioni estensive o restrittive del dato testuale all'interno della categoria “pareri *secundum* regolamento”, mentre le soluzioni basate su interpretazioni analogiche sono state inserite

⁴ Sulla consuetudine orizzontale del “*nemine contradicente*”, cfr. R. IBRIDO, *Clausola del nemine contradicente*, in *Rass. parl.*, 2/2011, 367 ss.

all'interno della classe dei "pareri *praeter* regolamento". Nella stessa prospettiva, una figura sintomatica dei pareri *praeter* regolamento è stata rintracciata nella integrazione delle lacune mediante il ricorso ai principi generali, mentre ogni riferimento nella motivazione del parere a deroghe, anche parziali o limitate nel tempo, rispetto alla norma regolamentare è stato assunto a indizio decisivo per l'identificazione di un caso di "parere *contra* regolamento".

Infine, è doveroso precisare che la scelta di delimitare l'indagine all'arco temporale 1992 – 2014 – e dunque ad una precisa fase di trasformazione del sistema elettorale e della forma di governo – è giustificata dall'esigenza di mettere in luce il rapporto di incidenza biunivoco fra le caratteristiche del sistema politico e le dinamiche di formazione delle regole di diritto parlamentare. A partire dalla XI legislatura, l'evoluzione del sistema politico italiano verso un assetto a tendenza bipolare si è progressivamente realizzato sulla base di una linea di trasformazione delle regole della forma di governo a Costituzione invariata. E ciò malgrado la ripetuta e diffusa affermazione circa la necessità di una riforma della Costituzione finalizzata a consolidare «il disegno di una democrazia maggioritaria dell'alternanza»⁵. I regolamenti delle Camere e le prassi parlamentari si sono così trasformate nello strumento di adeguamento della realtà costituzionale rispetto a quel profondo processo di mutamento del sistema dei partiti d che enfaticamente è stato definito come la fine della Prima Repubblica⁶.

2. *L'iter di formazione dei pareri*

Il primo criterio di classificazione dei pareri delle Giunte chiama in causa il tipo di soggetto che ha proceduto ad elaborare lo schema di parere.

Alla Camera, lo schema di parere è stato predisposto, in quattordici casi su venti, direttamente dal Presidente.

Interessanti sono peraltro i sei casi di parere elaborato da un soggetto diverso dal Presidente.

Il 7 luglio 1998, il Presidente della Camera, on. Violante, ha incaricato i deputati Deodato e Liotta di riferire in merito alle modalità di svolgimento delle operazioni di scrutinio nelle votazioni per schede. Il parere è stato poi successivamente adottato il 30 settembre dello stesso anno.

Durante la presidenza dell'on. Fini sono state poi approvate altre quattro proposte di parere non elaborate dalla Presidenza. Precisamente, il 6 ottobre 2009 sono stati adottati due pareri: il primo, relativo al Comitato per la legislazione, elaborato dei relatori Bres-

⁵ Così V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Il Filangeri, Quaderno 2007, Jovene, Napoli, 2007, p. 5 ss.

⁶ Sull'evoluzione del ruolo e delle regole di funzionamento delle Assemblee parlamentari dopo l'approvazione delle leggi elettorali maggioritarie nel 1993, cfr. V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, cit.; V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007; F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forme di governo: gli ultimi quarant'anni*, Giuffrè, Milano, 2013.

Osservatorio sulle fonti

sa, Calderisi e Leone, ai quali era stato conferito dal Presidente l'incarico a riferire; il secondo concernente le procedure di raccordo tra la Camera dei Deputati e le istituzioni europee. Su tali questioni era stato conferito, dalla Giunta stessa, un mandato a riferire ai deputati Bressa e Calderisi, i quali hanno predisposto altresì lo schema del parere.

Gli stessi deputati hanno elaborato lo schema di parere approvato il 14 luglio 2010, su mandato del Presidente, circa l'esame in Assemblea del documento della XIV Commissione concernente la conformità al principio di sussidiarietà e sull'esame della partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

I deputati Leone e Sereni, infine, hanno riferito, su incarico da parte del Presidente, sui primi adeguamenti regolamentari di carattere sperimentale conseguenti alla nuova legge di contabilità nella riunione della Giunta il 14 luglio 2010.

Un caso peculiare è rappresentato dall'adozione del parere in data 24 ottobre 1996. In quel caso, la Giunta ha approvato uno schema predisposto da un Comitato composto dai Vice Presidenti della Camera, on. Acquarone e Biondi e dai deputati membri della Giunta, deputati Armaroli e Guerra, i quali hanno anche riferito nel corso della seduta. Tale Comitato ha ricevuto dalla Giunta l'incarico di predisporre la proposta di parere ed il mandato a riferire. Ciò alla luce del complesso e delicato lavoro istruttorio che si è reso necessario dal momento che è stata integrata la disciplina degli artt. 41, 45 e 89 del Regolamento.

Come emerge con particolare evidenza dall'esame dei resoconti sommari, il Presidente gode di una posizione privilegiata e determinante all'interno della Giunta la quale, di fatto, finisce per svolgere un ruolo "ratificatorio" delle proposte presidenziali di parere, conferendo ad esse un supplemento di legittimazione politica. Peraltro, anche nei casi in cui lo schema di parere è stato predisposto da un soggetto diverso dal Presidente, la posizione egemonica della presidenza non pare modificarsi. Infatti, in quattro casi su sei il mandato a riferire al relatore è stato conferito direttamente dal Presidente, mentre nei rimanenti due casi nei quali il mandato è stato conferito dalla Giunta nella sua collegialità, le soluzioni recepite dallo schema di parere appaiono comunque concertate con la presidenza.

Una situazione non dissimile si registra al Senato, dove dodici dei diciassette pareri della Giunta sono stati approvati su proposta della Presidenza.

Il resoconto sommario non offre invece sufficienti elementi per chiarire la "paternità" di ulteriori quattro schemi di parere. Il primo caso risale al 20 gennaio 1993, e riguarda la disciplina della sottoscrizione della mozione di sfiducia al Governo; un secondo caso attiene all'interpretazione dell'art. 126 *bis* del Regolamento sul regime degli emendamenti ai disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, questione affrontata nella riunione del 27 giugno 1996. Analoga situazione si è verificata con il doppio parere approvato il 23 ottobre 2001 sulle implicazioni regolamentari delle modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione e sull'interpretazione dell'art. 98 del Regolamento.

Prescindendo da questi quattro casi, dei quali non è possibile proporre una sicura classificazione, solamente uno schema di parere è stato elaborato al Senato da un membro della Giunta in qualità di relatore. Il riferimento è al parere approvato dalla Giunta il

26 luglio 1995. In tale occasione, il Presidente del Senato, Sen. Scognamiglio Pasini, aveva incaricato il sen. Smuraglia di riferire alla Giunta in ordine all'esame di questioni relative alle mozioni di sfiducia individuali.

3. Pareri adottati a maggioranza e pareri adottati all'unanimità

Un secondo criterio di classificazione preso in considerazione nell'ambito di questa tassonomia riguarda il tipo di maggioranza con la quale la Giunta ha proceduto ad approvare il parere.

Alla Camera, quattordici dei venti pareri della Giunta per il Regolamento sono stati approvati all'unanimità.

Quanto ai pareri adottati in mancanza dell'unanimità, in un caso, risalente al 16 maggio 2006, il parere è stato adottato dalla sola maggioranza parlamentare che sostiene il governo⁷. Negli altri casi, la Giunta ha proceduto ad approvare il parere con una maggioranza più ampia rispetto alla area di Governo. È questo il caso del parere del 14 luglio 1993, il quale ha registrato un voto contrario e un'astensione. Una situazione analoga si è verificata nella seduta del 21 gennaio 2009 durante la quale un deputato ha dichiarato il proprio dissenso, così come in occasione del parere approvato nella seduta del 4 ottobre 2011, allorché un deputato si è astenuto dalla votazione. Infine, i rappresentanti in seno alla Giunta del Movimento Cinque Stelle si sono opposti al parere adottato a larghissima maggioranza nella seduta dell'11 aprile 2013.

Un caso "peculiare" è rappresentato dal parere del 6 ottobre 2009 riguardante il Comitato per la legislazione. Il parere infatti è stato diviso in due parti: la prima è stata approvata all'unanimità, la seconda, come riporta il resoconto sommario, «registrando il limitato dissenso espresso dall'onorevole Favia».

⁷ In questo caso, la Giunta per il Regolamento era chiamata a definire l'ambito di applicazione dell'articolo 14, comma 2, del regolamento a seguito del mutamento della legge elettorale. La necessità di un chiarimento interpretativo discendeva dal fatto che l'articolo 14, comma 2, dalla sua entrata in vigore nel 1971 non è stato mai modificato, nonostante il succedersi di diversi sistemi elettorali, e che la sua formulazione si riferisce in modo evidente alla legge elettorale proporzionale vigente fino al 1993, riproducendo quali requisiti per l'autorizzazione alla costituzione di un gruppo con meno di venti deputati le stesse condizioni previste da quella legge per l'accesso alla ripartizione dei seggi in sede di collegio unico nazionale. Il Presidente, in conclusione del dibattito sviluppatosi in seno alla Giunta, prendeva atto del prevalente orientamento favorevole ad un'ipotesi interpretativa dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento alla luce della quale: per partito organizzato nel paese si intende una «forza politica» (anche aggregativa di più partiti) che, pur non corrispondente alla rigida nozione di «partito organizzato nel paese», sia evidentemente riconoscibile al momento delle elezioni, avendovi presentato proprie liste con lo stesso contrassegno, e che non si sia invece costituita successivamente ad esse. Si individua cioè nella stessa lista elettorale il criterio di identificazione della forza politica la cui soggettività parlamentare è riconosciuta dal Regolamento. Il requisito elettorale richiesto è rappresentato – nel quadro di un'interpretazione coerente con il mutato sistema elettorale – dall'accesso all'assegnazione nazionale dei seggi (...). Emerge inoltre come, su un piano di stretta interpretazione del quadro regolamentare vigente (...), non sembri praticabile la fissazione, in via generale, attraverso un'operazione interpretativa, di un numero minimo di deputati necessario per l'autorizzazione alla costituzione in un gruppo. A.C., Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, res. somm. riunione 16 maggio 2006.

Osservatorio sulle fonti

Più complessa è l'analisi quantitativa dei dati del Senato. Infatti, in molti casi, il resoconto sommario delle sedute della Giunta non chiarisce il tipo di maggioranza con la quale il parere è stato approvato⁸. Basti pensare ai pareri del 20 gennaio 1993 sulla disciplina della sottoscrizione delle mozioni di sfiducia al Governo, del 6 maggio 1993 sulle modalità di votazione delle domande di autorizzazione a procedere, e del 24 ottobre 2007 sull'interpretazione dell'articolo 98 del regolamento. In tutti questi casi, il resoconto sommario omette di indicare il numero dei componenti della Giunta che hanno votato a favore del parere. In altri cinque casi, il resoconto sommario si limita a riportare la dicitura «maggioranza», senza fornire ulteriori indicazioni sulla sua natura e consistenza.

Dai resoconti sommari si evince invece che in sei casi i pareri sono stati approvati all'unanimità.

La deliberazione del 30 ottobre 2013 sulle questioni interpretative circa le modalità di voto in Assemblea è avvenuta con il voto favorevole della maggioranza parlamentare che sostiene il governo e con il voto contrario dell'opposizione.

Il parere del 30 luglio 2014 circa l'applicazione della c.d. "regola del canguro" nel corso dell'esame del disegno di legge di riforma costituzionale è stato approvato con dieci voti favorevoli e quattro contrari.

Un caso peculiare è poi rappresentato dal parere del 14 settembre 1992 sul coordinamento delle norme regolamentari concernenti le modalità di votazione nominale, il quale è stato suddiviso in tre punti ai fini della votazione: i primi due punti sono stati approvati all'unanimità, con una precisazione del Sen. Peironi, mentre il terzo a maggioranza con i voti contrari dei Sen. Crocetta e Peironi e l'astensione del Sen. Pontone. Una situazione analoga si è verificata per il parere reso dalla Giunta il 13 maggio 2009 sull'aggiunta di firma ad emendamenti e connesse questioni procedurali, in cui per i primi due punti la votazione ha riportato il consenso unanime dei membri della Giunta mentre il terzo punto è stato approvato a maggioranza.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte emerge con chiarezza il carattere assolutamente inclusivo del metodo di formazione dei pareri della Giunta, i quali, come i dati

⁸ Il regime di pubblicità a cui sono sottoposti i pareri della Giunta per il Regolamento del Senato si differenzia notevolmente rispetto a quello della Camera. Innanzi tutto, ad oggi, i pareri resi dalla Giunta non sono pubblicati sul sito internet del Senato, contrariamente a quanto avviene per i pareri della Camera, ma vengono riportati in note redazionali a margine del testo regolamentare del Senato. In secondo luogo fino alla XI legislatura il resoconto sommario della seduta della Giunta era inserito all'interno del bollettino delle Commissioni e delle Giunte. Solo a partire dalla XIII legislatura (9 maggio 1996) il resoconto sommario è stato reso disponibile on line nella sezione dedicata alla Giunta per il Regolamento. Inoltre, fino alla XIV legislatura il resoconto risulta essere estremamente sintetico, si limita ad elencare i componenti della Giunta che partecipano alla discussione e la decisione assunta all'interno del parere. A partire dalla XV legislatura il resoconto è divenuto più puntuale, sebbene difetti ancora di quei requisiti formali propri invece dei resoconti della Giunta della Camera, nei quali vengono indicati non solo il nome dei membri della Giunta ed il contenuto del parere adottato, ma anche, ed in modo abbastanza dettagliato, le posizioni espresse negli interventi di ciascun componente della Giunta. Sui modi di resocontazione dei lavori della Giunta per il Regolamento della Camera v. A. RIEZZO, *La raccolta dei precedenti alla Camera, nell'evoluzione delle strutture amministrative*, in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., p. 39 ss.

quantitativi raccolti dimostrano, nella maggior parte dei casi, sono adottati all'unanimità o comunque con una maggioranza più ampia rispetto a quella corrispondente all'area di Governo. Da qui una ulteriore conferma della funzione svolta dai pareri della Giunta, vale a dire quella di conferire un più ampio grado di legittimazione a decisioni che il Presidente di Assemblea potrebbe assumere autonomamente sulla base dei poteri interpretativi previsti dagli artt. 8 r. C. e 8 r. S.⁹

4. *Pareri secundum regolamento*

In relazione al terzo criterio di classificazione, ossia il livello di aderenza dell'interpretazione proposta dal parere rispetto al dato testuale, per quanto riguarda i pareri *secundum* regolamento, con i quali, come visto, la Giunta risolve problemi di interpretazione del diritto parlamentare "in accordo" con la lettera o il contesto del regolamento, sono stati individuati tre pareri alla Camera (su un numero complessivo di venti) e sei al Senato (su un totale di diciassette pareri).

Un primo esempio è costituito dal parere del 14 luglio 1993 con il quale la Giunta per il Regolamento della Camera ha escluso la possibilità, una volta esauriti i limiti di tempo fissati in sede di contingentamento, di concedere la parola ai deputati dissenzienti per enunciare, sia pure senza motivazione, il proprio voto. In continuità con la prassi, la Giunta ha dunque accolto l'interpretazione teleologica dell'art. 24, c. 7 r. C. proposta dal Presidente della Camera, on. Giorgio Napolitano, secondo la quale la *ratio* delle norme sul contingentamento va rintracciata nella esigenza «di garantire, entro tempi definiti e non valicabili, un pronunciamento definitivo dell'Assemblea». Diversamente ragionando, «si giungerebbe alla situazione paradossale derivante dalla attribuzione di un trattamento differenziato e preferenziale per quei gruppi che esaurito il tempo ordinario a loro disposizione, intendano utilizzare, a scopi ostruzionistici o comunque di ulteriore intervento politico l'espedito del dissenso, e ciò a scapito di tutti gli altri gruppi»¹⁰.

⁹ Sul punto v. R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Una rilettura, con metodo comparativo, dell'articolo 8, primo comma, secondo periodo del Regolamento della Camera*, tesi di dottorato, Università di Siena, 2012, p. 10 ss., con specifico riferimento all'art. 8 r. C.: «Confinata nell'angusto angolo di una proposizione incidentale, isolata dalla più dettagliata descrizione delle attribuzioni che, "in applicazione del Regolamento", il Presidente esercita ai sensi del successivo secondo comma, sviluppata da appena un pugno di ulteriori dati normativi, la funzione di far osservare il regolamento, almeno ad una prima lettura, parrebbe destinata ad un ruolo di comparsa nella configurazione della posizione istituzionale del Presidente d'Assemblea». Essa, invece, come osserva l'autore, è una funzione "trasversale" a tutte le altre attribuzioni dell'organo monocratico di governo dell'Assemblea. Essa «*integra infatti il nucleo indefettibile delle responsabilità presidenziali cogliendo l'aspetto più profondo dell'identità di un presiding officer*». Al punto che «*vi è da chiedersi se un organo di vertice privato di qualsiasi responsabilità in materia di interpretazione e risoluzione delle controversie regolamentari possa essere ancora considerato come un Presidente d'Assemblea*».

¹⁰ Così il Presidente, on. Giorgio Napolitano: v. A. C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 14 luglio 1993. Su proposta della presidenza, la Giunta ha proceduto ad approvare il seguente schema di parere: «*La Giunta per il Regolamento, in relazione alla questione di richiesta di parola da parte di deputati, anche se dissenzienti, una volta esauriti i limiti di tempo concessi in sede di contingentamento, per enunciare, sia pure senza motivazione, il proprio voto; visto il dibattito e le conclusioni a cui era già*

Più problematica è la classificazione in tale categoria del parere del 5 dicembre 2013¹¹ riguardante la questione della insindacabilità da parte della Camera della dichiarazione con la quale il Governo individua nella mancata ratifica di un trattato oneroso una fonte di responsabilità internazionale per lo Stato italiano. Si consideri che, ai sensi dell'art. 119 co. 4, durante la sessione di bilancio, è sospesa ogni deliberazione dell'Assemblea e delle Commissioni in sede legislativa sui progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate. Peraltro, possono essere adottate le deliberazioni relative ai disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e di recezione e attuazione di atti normativi dell'Unione europea, anche se onerosi, «quando dalla mancata tempestiva approvazione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato italiano per inadempimento di obblighi internazionali o comunitari». Ebbene, in occasione dell'esame in Aula del disegno di legge di ratifica dell'accordo sulla *Trans Adriatic Pipeline* furono avanzati dubbi circa la scelta del Governo di considerare la mancata approvazione di questo provvedimento come una potenziale fonte di responsabilità internazionale, così contestandone l'inserimento in calendario. Nella riunione della Giunta del 5 dicembre 2013, il Presidente della Camera, on. Boldrini, ribadendo una posizione già espressa in sede di Conferenza dei Capigruppo, ha confermato che la valutazione dell'eventuale inadempimento compete alla responsabilità del Governo nell'esercizio delle sue prerogative in materia di politica estera, e che tale valutazione è insindacabile da parte della presidenza¹².

pervenuta nella riunione del 12 maggio u.s. così come comunicate in Assemblea nella seduta del 19 maggio; constatato il perdurare di contestazioni da parte di Gruppi parlamentari; ribadisce che ai sensi della normativa vigente, esaurito il tempo assegnato ai sensi dell'articolo 24 del Regolamento a ciascun gruppo e ad altro titolo, non può essere ad alcuno concessa la parola, ponendosi il tempo contingentato come limite generale ed invalicabile al diritto di intervento di ciascun deputato, e conferma pertanto la piena correttezza della prassi applicativa secondo cui anche gli interventi dei deputati dissenzienti devono mantenersi nei limiti di tempo complessivamente assegnati.»

¹¹ Su tale parere cfr. P. Gambale, *Quali sono le deliberazioni che possono essere adottate durante la sessione di bilancio?* In www.amministrazioneincammino.luiss.it, 12/2013.

¹² Tutti i membri della Giunta, ad eccezione dei deputati Toninelli e Dieni, si sono dichiarati favorevoli all'interpretazione enucleata dal Presidente., la quale ha proposto, quindi, l'approvazione del seguente parere: «La Giunta per il Regolamento, esaminato l'articolo 119, comma 4, del Regolamento il quale prevede che, durante la sessione di bilancio, è sospesa ogni deliberazione dell'Assemblea e delle Commissioni in sede legislativa sui progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate, ma che possono essere adottate le deliberazioni relative, tra l'altro, ai disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e di recezione e attuazione di atti normativi dell'Unione europea, anche se onerosi, “quando dalla mancata tempestiva approvazione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato italiano per inadempimento di obblighi internazionali o comunitari”, esprime il parere che spetta al Governo, nell'esercizio delle sue prerogative in materia di politica estera, valutare se sussista il presupposto della responsabilità dello Stato italiano per inadempimento di obblighi internazionali e che tale valutazione non è sindacabile dalla Presidenza. Va aggiunto al riguardo che la norma in questione non fa riferimento ad un particolare tipo di responsabilità, né individua il tipo di conseguenze che ne devono discendere. Resta ovviamente ferma la possibilità di attivare gli strumenti previsti dal Regolamento per far valere sul piano politico la responsabilità dell'Esecutivo nei confronti della Camera». Atti parl., Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 23 ottobre 2001. A. C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 5 dicembre 2013.

Ad avviso di chi scrive, l'inserimento di questa decisione nella classe dei pareri *secundum* regolamento, sebbene meno evidente rispetto al parere del 14 luglio 1993, si giustifica in ogni caso per alcuni chiari elementi tratti dal contesto. In particolare, la suddetta interpretazione sembra essere l'unica coerente rispetto al principio di diritto internazionale che individua nel governo il soggetto responsabile sul piano internazionale per l'inadempimento di obblighi internazionali. Questa soluzione sembra essere anche la più plausibile sul piano tecnico-procedurale, poiché la valutazione della esistenza di profili di responsabilità internazionale dello stato può essere effettuata solamente sulla base di informazioni che sono in possesso del Ministero degli affari esteri. Alla luce di ciò, come potrebbe la Camera sindacare autonomamente queste valutazioni del Governo senza poter disporre delle informazioni in possesso del Ministero degli affari esteri?

Un caso paradigmatico di parere *secundum* regolamento basato sull'impiego della tecnica dell'interpretazione estensiva riguarda il parere reso dalla Giunta per il Regolamento del Senato il 23 ottobre 2001¹³ circa l'interpretazione del combinato disposto degli artt. 93 e 98 del regolamento. In tale circostanza, la Giunta ebbe modo di chiarire che, di regola, la richiesta di parere del CNEL deve essere avanzata prima dell'inizio della discussione generale. Tale decisione si fondava su una interpretazione estensiva dell'art. 93, c. 1 r.S. – disposizione che fissa i limiti temporali per la presentazione delle questioni sospensive – e dunque sulla identificazione della richiesta di parere del CNEL con «una variante specifica di questione sospensiva».

5. Pareri praeter regolamento

Nella classe dei pareri *praeter* regolamento sono stati inclusi sei pareri della Giunta della Camera e sette della Giunta del Senato i quali hanno proceduto ad integrare lacune del regolamento o che ne hanno sviluppato alcune delle disposizioni sulla base di soluzioni non manifestamente incompatibili con il dato testuale. In particolare, rientrano in questa classe i pareri che, dinanzi ad una fattispecie non completamente disciplinata dal regolamento, risolvono il problema di natura interpretativa attraverso il ricorso a principi generali, alla tecnica della analogia o attraverso il riferimento alle norme dell'altro ramo del Parlamento¹⁴.

Un primo esempio di parere *praeter* regolamento risale al 24 ottobre 1996, circa lo svolgimento dei lavori dell'Assemblea di cui agli artt. 41¹⁵, 45¹⁶ e 89¹⁷ r.C.

¹³ Il contenuto parere è stato riconfermato da un successivo parere della Giunta per il regolamento reso il 24 ottobre 2007 (v. *Atti parl.*, Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, res.somm., riunione del 24 ottobre 2007).

¹⁴ Sul metodo di interpretazione dei regolamenti parlamentari basato sul richiamo di precedenti o disposizioni di altre Assemblee v. R. IBRIDO, *Precedenti parlamentari e metodi di risoluzione delle questioni regolamentari*, in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., p. 85 ss.

¹⁵ Secondo l'art. 41 r. C. «1. I richiami al Regolamento o per l'ordine del giorno o per l'ordine dei lavori o per la posizione della questione o per la priorità delle votazioni hanno la precedenza sulla discussione principale. In tali casi possono parlare, dopo il proponente, soltanto un oratore contro e uno a favore e per non più di cinque minuti ciascuno. Se l'Assemblea sia chiamata dal Presidente a decidere su questi richiami, la votazione ha luogo per alzata di mano. 2. Se una questione regolamentare o di inter-

Il parere, alla luce delle esperienze maturate nei primi mesi della XIII legislatura, ha subordinato lo svolgimento di richiami al regolamento o per l'ordine dei lavori, nonché, più in generale, degli interventi dei deputati, al rispetto di una serie di criteri volti ad assicurare l'ordinato svolgimento del dibattito e a prevenire un uso improprio di queste prerogative. Per esempio, il parere ha subordinato l'ammissibilità del richiamo al regolamento alla esplicita indicazione della disposizione oggetto del richiamo, ha disciplinato rigorosamente i termini per gli interventi, ed infine ha affrontato il tema delle regole di correttezza che debbono presiedere lo svolgimento degli interventi.

I nuovi criteri introdotti mediante il parere interpretativo della Giunta hanno dunque integrato alcune norme regolamentari a "maglie larghe", procedendo a specificare il dato testuale attraverso soluzioni non direttamente reperibili in una interpretazione letterale degli artt. 41, 45 e 89 ma che neppure si pongono in contrasto con tali disposizioni¹⁸.

Altro esempio di parere *praeter* regolamento è quello del 30 settembre 1998 relativo alle modalità di svolgimento delle operazioni di scrutinio nelle votazioni per schede (artt. 6 e 11 r.C.)¹⁹.

L'art. 56 r. C. nel disciplinare l'elezione di collegi mediante votazioni per schede, non reca alcuna norma circa lo svolgimento dello scrutinio. Per prassi, la modalità di scrutinio contemplata dall'art. 6, c. 2 è stata quindi estesa a tutti gli altri casi di votazione per schede, sia nelle sedute della Camera, sia in quelle del Parlamento in seduta comune. Tale prassi, peraltro, non è priva di aspetti problematici, poiché spesso i componenti della Commissione, pur senza rinunciare formalmente all'incarico al momento dell'estrazione a sorte, non prendono parte alle operazioni, facendo venir meno il *quorum* prescritto per la regolarità dello scrutinio. In questi casi, si procede all'integrazione della Commissione invitando altri deputati a partecipare ai lavori nel numero necessario. È stata pertanto accolta dalla Giunta un'interpretazione dell'articolo 11 del regolamento in base alla quale la previsione secondo cui i deputati segretari «registrano,

pretazione del Regolamento sorge nel corso di sedute di Commissioni in sede legislativa, il presidente della Commissione è tenuto ad informarne il Presidente della Camera, al quale spetta in via esclusiva di adottare le relative decisioni».

¹⁶ Secondo l'art. 45 r.C. «*1. Nei casi di discussione limitata per espressa disposizione del Regolamento è in facoltà del Presidente, se l'importanza della questione lo richiede, di dare la parola ad un oratore per ciascun Gruppo, oltre gli interventi che il Presidente stesso può eccezionalmente consentire, e di aumentare i termini previsti per la durata degli interventi».*

¹⁷ Secondo l'art. 89 r.C. «*1. Il Presidente ha facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che siano formulati con frasi sconvenienti, o siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione, ovvero siano preclusi da precedenti deliberazioni, e può rifiutarsi di metterli in votazione. Se il deputato insiste e il Presidente ritenga opportuno consultare l'Assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano».*

¹⁸ Il testo riportato in allegato al parere suddivide in quattro punti la disciplina integrativa dei citati articoli. I quattro punti a loro volta si articolano in paragrafi che, come detto, specificano i limiti di ammissibilità dei richiami al regolamento, le modalità di svolgimento del dibattito limitato sui richiami al regolamento, la decisione sui richiami al regolamento o per l'ordine dei lavori ed infine le regole di correttezza nello svolgimento degli interventi. A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione 24 ottobre 1996.

¹⁹ A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione 30 settembre 1998.

quando occorra, i singoli voti» comporta, con riferimento alle votazioni per schede, l'attribuzione ai deputati segretari stessi del compito di procedere allo svolgimento delle operazioni di scrutinio. Resterebbero salve le votazioni concernenti l'elezione del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza della Camera, per le quali il regolamento prevede in maniera esplicita l'adozione di diverse modalità, rispettivamente ai commi 1 e 2 dell'articolo 6. Vero è che questa soluzione si basa su una interpretazione estensiva dell'art. 11, e precisamente dell'enunciato secondo il quale i segretari «*registrano, quando occorra i singoli voti*» (il che potrebbe indurre a classificare il parere nella classe *secundum* regolamento). Tuttavia, la Giunta, richiedendo la presenza di almeno la metà dei segretari, analogamente a quanto avviene per la fattispecie disciplinata dall'art. 6, c. 2 (dove però le operazioni di scrutinio sono compiute da deputati estratti a sorte) ha dato vita ad una nuova procedura idonea ad integrare la lacuna di cui all'art. 56 r.C.

Al Senato, un caso paradigmatico di parere *praeter* regolamento riguarda il parere del 26 novembre 1992. In tale occasione, la Giunta ha affermato l'applicabilità agli emendamenti riferiti ai provvedimenti collegati al documento di bilancio di alcuni criteri di ammissibilità già previsti per il disegno di legge finanziaria. Sebbene tale soluzione sia stata motivata sulla base di una interpretazione sistematica ed estensiva delle norme regolamentari, in realtà, il percorso argomentativo accolto dalla Giunta sembrerebbe individuare un caso di interpretazione analogica piuttosto che non una forma di interpretazione estensiva²⁰. Tale aspetto appare determinante ai fini della classificazione del parere: infatti, mentre l'interpretazione estensiva amplia, appunto, il significato delle parole oltre l'uso cui sono normalmente destinate, l'analogia è il procedimento attraverso il quale una lacuna viene integrata mediante l'applicazione di una norma prevista per casi simili o analoghi.

Anche il parere relativo alla mozione di sfiducia al singolo ministro, adottato al Senato il 26 luglio 1995 può essere classificato all'interno dei pareri *praeter* regolamento. L'art. 94 della Costituzione, infatti, non prevede espressamente una "parzializzazione" del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo, ma non esclude neppure la possibilità di approvare mozioni di sfiducia individuali. Accogliendo questa seconda linea interpretativa, la quale ha successivamente trovato conforto nella decisione della Corte costituzionale²¹ sul "caso Mancuso"²², il parere della Giunta del Senato ha confermato un'antica prassi parlamentare, disciplinando una fattispecie non prevista né dalla Costituzione né dal Regolamento, affermando l'applicabilità degli artt. 94 Cost. e 161 r. S. alle mo-

²⁰ «Conformemente alle risoluzioni parlamentari con le quali è stato approvato il documento di programmazione economico-finanziaria del corrente anno, gli emendamenti riferiti al disegno di legge collegato alla manovra economico-finanziaria, non ancora approvato dalle due Camere, non devono produrre modifiche peggiorative nel saldo algebrico finale degli effetti di correzione associati al collegato stesso. Di conseguenza, essi devono avere carattere compensativo nell'ambito del provvedimento in esame ovvero carattere riduttivo del saldo stesso. Gli emendamenti privi dei caratteri sopra-indicati sono dichiarati inammissibili». *Atti parl.*, Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione 26 novembre 1992.

²¹ C. Cost., sent. n. 7/1996.

²² Sul punto cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 212 ss.

zioni di sfiducia individuali²³.

6. Pareri contra regolamento

6.1. Pareri contra regolamento privi di carattere sperimentale

La classe dei pareri *contra* regolamento ricomprende quei pareri i quali, lungi dal limitarsi ad una mera interpretazione del dato regolamentare, hanno proceduto ad una sua sostanziale “riscrittura”, sebbene attraverso una attività che rimane formalmente di carattere interpretativo.

Tali pareri – dodici approvati dalla Giunta per il Regolamento della Camera e quattro approvati dalla Giunta del Senato – sono stati suddivisi a loro volta in: a) pareri *contra* regolamento privi di carattere sperimentale (quattro resi da ciascuna Giunta); b) pareri sperimentali, vale a dire decisioni con le quali la Giunta, in deroga alle vigenti norme del regolamento, pretende di sperimentare determinate soluzioni regolamentari senza ricorrere alla procedura formale di revisione. In quest’ultima categoria rientrano ben otto pareri resi dalla Giunta per il Regolamento della Camera ed un solo parere, invece, approvato dalla Giunta per il regolamento del Senato²⁴.

²³ Sull’istituto della mozione di sfiducia individuale cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.212 ss.; V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 215 ss. Tale istituto, peraltro, ha suscitato un ampio dibattito dottrinario: parte degli studiosi ammette la possibilità di ricorrere a siffatte mozioni, si veda in proposito C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1985; P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Giuffrè, Milano, 1948; G. CUOMO, *Unità ed omogeneità del Governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957.; P. Masini, *La mozione di sfiducia a singoli ministri*, in *Dir. soc.*, 3/1982, p. 407 ss.; altra parte della dottrina, invece, nega l’ammissibilità dell’istituto della mozione di sfiducia individuale cfr.: L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, 1970; V. LONGI, *Sulle mozioni e gli ordini del giorno di fiducia e sfiducia*, in *Scritti vari in materia costituzionale e parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1953, p. 29 ss.; L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1954.; S. BARTOLINI, *I rapporti tra i supremi organi costituzionali*, Cedam, Padova, 1961; E. SAILIS, *Rapporto fiduciario fra Governo e Camere nel regime parlamentare*, Cedam, Padova, 1953.

²⁴ Per completezza espositiva, occorre tuttavia segnalare due procedure di carattere sperimentale introdotte senza ricorrere ad un formale parere della Giunta per il Regolamento. La prima può esser rintracciata nella lettera del 21 gennaio 2009, con la quale il Presidente del Senato ha comunicato ai Presidenti delle Commissioni le prime istruzioni, di carattere sperimentale, da applicare per dare attuazione alle misure previste dal trattato di Lisbona. La seconda è contenuta nel Protocollo sperimentale contenente le regole di prima attuazione dell’Ufficio parlamentare di bilancio. Nella seduta dell’11 dicembre 2013, la Giunta per il Regolamento del Senato si è infatti limitata «a prendere atto» atto del Protocollo predisposto dagli Uffici di Presidenza delle Commissioni Bilancio delle due Camere, senza approvarlo sotto forma di parere. Una soluzione analoga si era verificata alla Camera in occasione della seduta del 21 novembre 2013. Nel corso della discussione, il sen. Santangelo (Movimento Cinque Stelle) ha sottolineato che fra le competenze attribuite alla Giunta dall’art. 18, c. 3, Reg. Sen. non rientra il potere di esercitare poteri normativi mediante “fonti” a valenza esterna di natura atipica. Ha altresì ricordato che l’art. 16, c. 2 della legge n. 243 del 2012 assegna ai regolamenti parlamentari, e non ad altre “fonti”, il potere di disciplinare l’organizzazione dell’Ufficio parlamentare di bilancio. In risposta alle obiezioni del sen. Santangelo, il Presidente del Senato ha chiarito che, in attesa dell’approvazione di una apposita proposta di modifica del Regolamento, le Camere sono in ogni caso chiamate a dare attuazione, sebbene

In relazione alla prima sottoclasse, un caso paradigmatico è costituito dal parere adottato dalla Giunta il 18 gennaio 2012²⁵. Già in precedenza, nella riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo del 22 dicembre 2011, il Ministro per i rapporti con il Parlamento aveva chiesto di autorizzare la sostituzione, in sede di *question time*, del Ministro dell'economia e delle finanze – incarico in quel momento ricoperto dal Presidente del Consiglio – con un Vice Ministro. Secondo il Ministro per i rapporti con il Parlamento, tale misura doveva considerarsi di carattere eccezionale e transitorio, e comunque appariva giustificata dall'esigenza di assicurare il più possibile l'interlocuzione diretta con i Ministri competenti. Invero, lo stesso Ministro per i rapporti con il Parlamento ammetteva che la partecipazione del Viceministro non risultava coerente con la lettera del regolamento²⁶ e che al momento, stante l'opposizione del Gruppo della Lega Nord, mancavano i presupposti per una deroga *nemine contradicente*. Peraltro, su proposta del Presidente della Camera, on. Fini, la Giunta, a larga maggioranza, adottava una decisione che, limitatamente alla composizione del Governo Monti, consentisse al Vice Ministro per l'economia e le finanze di intervenire alle sedute dedicate allo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata²⁷. Già si è detto, in apertura del con-

con una procedura sperimentale, alla riforma introdotta con il nuovo art. 81 Cost. e con la legge n. 243 del 2012. Ha inoltre osservato che la Giunta si trovava «ad affrontare una fattispecie del tutto inedita», «un caso che i Regolamenti di entrambi i rami del Parlamento non potevano ovviamente contemplare». V. Atti parl., Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione dell'11 dicembre 2013.

²⁵Su tale parere cfr. P. GAMBALE, *I Vice Ministri possono rispondere al question time?*, in *ww.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2/2012.

²⁶L'art. 135 bis prevede che: «(...) Alle sedute dedicate allo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata intervengono, nell'ambito di ciascun calendario dei lavori, per due volte il Presidente o il Vicepresidente del Consiglio dei Ministri e per una volta il Ministro o i Ministri competenti per le materie sulle quali vertono le interrogazioni presentate». Il regolamento fa dunque riferimento ai «ministri competenti».

²⁷«La Giunta per il Regolamento, nella riunione del 18 gennaio 2012; esaminato l'articolo 135-bis del Regolamento riguardante lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata; confermato che, secondo quanto già chiarito in seno alla Giunta per il Regolamento nella riunione del 25 febbraio 2004, non appare possibile estendere in via interpretativa la legittimazione ad intervenire alle sedute di svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata indistintamente a tutti i Sottosegretari cui sia stato attribuito il titolo di Vice Ministro; rilevato che tale pronuncia non fa però riferimento alla specifica fattispecie oggi sottoposta all'esame della Giunta, relativa al caso del Governo attualmente in carica, presieduto dal senatore Monti, in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri ricopre anche l'incarico di Ministro dell'economia e delle finanze; posto che, in tale fattispecie, l'ammissibilità dell'intervento del Vice Ministro appare coerente con la logica dell'istituto, che mira a garantire un'interlocuzione diretta degli interroganti con il rappresentante del Governo competente sulla specifica materia oggetto delle interrogazioni, laddove l'esclusione di tale possibilità – quanto alle interrogazioni di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze – finirebbe per limitare l'interlocuzione diretta ai soli casi in cui sia prevista la partecipazione del Presidente del Consiglio; delibera il seguente parere: Ricoprendo l'attuale Presidente del Consiglio anche l'incarico di Ministro dell'economia e delle finanze, nelle sedute dedicate allo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata è consentito, in deroga all'articolo 135-bis Regolamento, l'intervento del Sottosegretario cui sia stato attribuito, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il titolo di Vice Ministro competente nell'ambito dello stesso dicastero». A. C., Giunta per il Regolamento, res. somm. riunione 18 gennaio 2012.

tributo, della difficoltà ad includere alcuni pareri all'interno delle classi proposte nell'ambito della nostra tassonomia. Ebbene, la giustificazione della scelta di inserire anche il parere della Giunta della Camera del 5 maggio 1993 (votazione a scrutinio palese delle domande di autorizzazione a procedere) fra i pareri *contra* regolamento merita qualche considerazione supplementare, tanto più che l'interpretazione proposta in quella occasione dalla Giunta è stata condivisa da quella parte della dottrina che ha individuato nella domanda di autorizzazione a procedere una ipotesi di voto a garanzia della funzione parlamentare.

Come è noto, con tale parere, la Giunta, su proposta del Presidente della Camera, ha innovato una prassi consolidata, escludendo che le domande di autorizzazione a procedere potessero integrare, ai sensi dell'art. 49 r. C., un caso di votazione riguardante persone, e dunque una fattispecie sottoposta al regime del voto segreto. Come si legge nel testo del parere, l'oggetto di tali deliberazioni consisterebbe «in una decisione su un atto di prerogativa attraverso cui si esercita la garanzia della indipendenza e libertà della funzione parlamentare, nel rapporto con altri organi dello Stato», e non dunque «questione riguardante persone»²⁸. Invero, ad avviso di chi scrive, la lettera di questa disposizione, nella parte in cui fa riferimento all'applicabilità della regola del voto segreto nei casi di «*votazioni riguardanti le persone*» ricomprende in maniera molto chiara anche il caso delle domande di autorizzazione a procedere. L'impressione, dunque, è che con

²⁸ Occorre tener presente che erano già state presentate da diversi gruppi parlamentari alcune proposte di modifica dell'art. 49 del regolamento, al fine di rendere obbligatorio il voto a scrutinio palese per le domande di autorizzazione a procedere, poiché dopo la riforma regolamentare dell'art. 49 del 1988, in via di prassi, si era affermata, in Aula, la votazione a scrutinio segreto per le domande di autorizzazione a procedere. Il Presidente, on. Napolitano, ha invitato quindi la Giunta a riflettere sull'opportunità di superare in via interpretativa la prassi esistente in materia, escludendo l'obbligatorietà del voto segreto per le autorizzazioni a procedere. Aderendo alla proposta della presidenza, la Giunta ha adottato il seguente parere: «*La Giunta è stata chiamata per iniziativa del Presidente, per la prima volta dopo la riforma del 1988, ad esprimere un parere sulla prassi interpretativa del nuovo testo dell'articolo 49 del Regolamento per la parte relativa alle «votazioni riguardanti le persone», e segnatamente sulle modalità di votazione delle autorizzazioni a procedere, finora effettuate per tale prassi tutte a scrutinio segreto. La Giunta ritiene che l'oggetto proprio di tali deliberazioni consista in una decisione su un atto di prerogativa attraverso cui si esercita la garanzia della indipendenza e libertà della funzione parlamentare, nel rapporto con altri organi dello Stato, e non costituisca pertanto questione riguardante persone. Una conferma di tale valutazione può trarsi anche dalla prassi parlamentare precedente alla modifica dell'articolo 49 del Regolamento della Camera, prassi che ha registrato una netta preponderanza di votazioni palesi pur in presenza di norme che stabilivano la prevalenza, a richiesta, dello scrutinio segreto. Va inoltre ricordata (è il caso del Senato prima della modifica regolamentare del 1988, nonché della Camera per il periodo statutario) l'esistenza di una prassi che contemplava il costante e non contestato ricorso al voto palese nelle deliberazioni sulle autorizzazioni a procedere pur in presenza di norme – statutarie o regolamentari – che prevedevano l'obbligo di votazione segreta su questioni relative alle persone. La Giunta, per tali considerazioni, esprime il parere che una più puntuale e meditata interpretazione dell'articolo 49 conduca a ritenere che le deliberazioni concernenti le autorizzazioni a procedere debbano essere votate a scrutinio palese. Esprime inoltre il parere che le autorizzazioni a procedere concernenti la sottoposizione all'arresto, alla perquisizione personale e domiciliare o ad altra privazione della libertà personale, ricadano nella disciplina prevista dalla seconda parte del primo comma dell'articolo 49 che prevede la prevalenza, a richiesta, dello scrutinio segreto, per votazioni comunque attinenti ai diritti di libertà ivi richiamati*».

una operazione formalmente di carattere interpretativo si sia in realtà proceduto a modificare una consolidata prassi parlamentare, così come a “riscrivere” il testo dell’art. 49 al di fuori delle garanzie previste dal procedimento di revisione regolamentare.

Al Senato, l’unico parere *contra* regolamento privo di carattere sperimentale riguarda la disciplina del gruppo misto. In tale circostanza la Giunta ha stabilito che «*Il Presidente apprezze le circostanze, ha facoltà di prolungare sino a quindici minuti la durata della dichiarazione di voto per il Gruppo misto e di consentire che entro tale termine, per il gruppo medesimo, parlino più senatori.(...)*».

Premesso che il regolamento del Senato non conosce la figura delle componenti politiche del gruppo misto e che in sede di dichiarazione di voto, per il gruppo misto può prendere la parola di regola un solo oratore, occorre segnalare la radicale incompatibilità di questa decisione rispetto alla lettera dell’art. 109, c. 2 del Regolamento, il quale dispone che «*un senatore per ciascun gruppo parlamentare ha facoltà di fare una dichiarazione di voto a nome del gruppo di appartenenza per non più di dieci minuti (..)*». Non solo, dunque, la Giunta ha proceduto ad estendere da dieci a quindici minuti il termine dell’intervento per le dichiarazioni di voto ma, contrariamente a quanto stabilito articolo dal regolamento, ha riconosciuto la possibilità di accordare la parola a più senatori del gruppo misto.

6.2. Pareri *contra* regolamento sperimentali adottati all’unanimità

Un caso paradigmatico, e forse il più eclatante, di decisione rientrante nella sottoclasse dei pareri “sperimentali” adottati all’unanimità riguarda il parere della Giunta per il Regolamento della Camera del 16 ottobre 2001. In tale occasione, il Presidente della Camera, on. Pier Ferdinando Casini, esprimeva la necessità di assicurare una maggiore continuità nella direzione del Comitato per la legislazione. Infatti, in un orizzonte temporale di sei mesi non vi era a suo avviso la possibilità di garantire una stabilizzazione degli indirizzi impartiti dal Presidente dell’organo. Alla luce di queste esigenze, la Giunta, su proposta del Presidente della Camera, e all’unanimità, adottava un parere che in via sperimentale fissava la durata del turno di Presidenza in dieci mesi, definendo altresì i criteri di rotazione alla presidenza dell’organo. In questo modo, veniva derogato, al di fuori delle garanzie previste dalla procedura di revisione regolamentare, l’art. 16-bis, c. 2 r. C. nella parte in cui stabilisce che «*Il Comitato è presieduto, a turno, da uno dei suoi componenti, per la durata di sei mesi ciascuno*»²⁹.

²⁹ Precisamente, ai sensi del seguente parere: «*I deputati membri del Comitato si succedono alla presidenza, alternandosi tra appartenenti a gruppi di maggioranza e di opposizione, secondo il criterio di anzianità di nomina nel Comitato e in via sussidiaria dell’anzianità parlamentare e, quindi, dell’anzianità anagrafica. Le funzioni di vicepresidente sono assunte dal deputato cui spetta il successivo turno di presidenza secondo i criteri di cui al punto precedente, e quelle di segretario dal deputato con la minore anzianità parlamentare e, in via sussidiaria, anagrafica, salvo che nei periodi in cui sia chiamato ad assumere le funzioni di presidente o di vicepresidente. La durata del turno di presidenza, stabilita dal comma 2 dell’articolo 16-bis del Regolamento in sei mesi, è fissata in via sperimentale in dieci mesi*». Atti parl., Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, res. somm. riunione 16 ottobre 2001. Sul Comitato per la legislazione v. F. BIENTINESI, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari*

L'unico caso di parere *contra* regolamento di carattere "sperimentale" adottato all'unanimità presso la Giunta per il Regolamento del Senato risale invece al 23 ottobre 2001³⁰. In attesa della riforma del Regolamento volta ad attuare l'art. 11 della legge cost. 3/2001, la Giunta per il Regolamento del Senato ha deciso di adottare una disciplina sperimentale e transitoria, che ha attribuito alla Commissione affari costituzionali alcune funzioni che dovevano essere esercitate dalla Commissione per le questioni regionali integrata, e precisamente la funzione di esprimere pareri circa il rispetto da parte dei disegni di legge ai criteri di allocazione delle competenze previsto dalla riforma del Titolo V³¹.

6.3. Pareri *contra* regolamento sperimentali adottati a maggioranza: rottura della legalità regolamentare?

Aspetti di particolare criticità investono l'altra sottoclasse di pareri sperimentali, ossia quelli approvati a maggioranza. Infatti, mentre i pareri sperimentali adottati all'unanimità appaiono tutto sommato riconducibili ad una meta-norma sulla produzione, vale a dire la consuetudine costituzionale del *nemine contradicente*, i pareri sperimentali adottati a maggioranza sembrerebbero integrare una vera e propria rottura della legalità regolamentare.

Come visto, la Giunta per il Regolamento della Camera, con il parere del 16 ottobre 2001, all'unanimità ed in via sperimentale ha esteso da sei a dieci mesi la durata del mandato del presidente del Comitato per la legislazione escludendo così alcuni membri dall'accesso al turno di Presidenza del Comitato. Peraltro, con una lettera del 6 aprile 2009, il capogruppo dell'Italia dei valori, forza politica esclusa dall'accesso al turno di presidenza, ha sollecitato una revisione dei criteri di rotazione alla carica di Presidente

della Camera dei deputati, in *Dir. pubbl.*, 2/1998, p. 511 e ss.; F. PERTICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 705 ss.; E. BERARDUCCI, R. ALESSE, *Comitato per la legislazione*, in *Enc. Giur.*, vol. VIII aggiornamento, 2000.; v. altresì la *Relazione sullo stato della legislazione*, presentata dal Comitato per la legislazione per l'anno 1998 e pubblicata su *Rass. parl.*, 1/1999, p. 157 ss., ivi il commento di A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, p. 202 ss.

³⁰ In tale circostanza la Giunta in relazione alle implicazioni regolamentari delle modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione ha deliberato che: «*In attesa dell'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, la I^a Commissione permanente, in via sperimentale e transitoria, esprime 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. Si applica a tal fine, per quanto occorra, l'articolo 100, comma 7, primo periodo, del Regolamento*».

³¹ Si consideri che l'art. 11 della legge cost. 3/2001 aveva attribuito ai regolamenti delle Camere, in attesa di una revisione organica del titolo I della parte II della Costituzione, il compito di prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Invero, il Senato non ha ritenuto di provvedere alla riforma del proprio Regolamento, la quale, ai sensi dell'art. 64 Cost., avrebbe richiesto l'approvazione a maggioranza assoluta.

del Comitato, in maniera tale da assicurare un turno a ciascun gruppo, nell'alternanza tra maggioranza ed opposizione. Nella riunione della Giunta del 6 ottobre 2009, l'introduzione della modifica correttiva proposta dal gruppo dell'Italia dei valori è stata considerata non coerente con l'impianto vigente³² ed è stato confermato integralmente quanto stabilito nella precedente riunione della Giunta del 16 ottobre 2001³³.

Rispetto a questo punto, il deputato Favia ha espresso il proprio dissenso, facendo così venire meno quel consenso unanime che aveva consentito di derogare alla disciplina prevista dall'art. 16-bis, c. 2 r. C. Ciò ha determinato una situazione di anomalia costituzionale dal momento che da oltre dieci anni il parere sperimentale continua a trovare applicazione senza che l'Assemblea sia mai stata chiamata ad esprimersi sull'opportunità di una "codificazione" all'interno del regolamento. Vi è da chiedersi, sotto questo profilo, se tale vicenda configuri una rottura episodica della legalità regolamentare oppure se essa possa essere considerata come un "indizio" del possibile superamento della consuetudine parlamentare *nemine contradicente*. Questo, peraltro, non è l'unico caso di "trasgressione" della suddetta clausola: un primo esempio può essere rintracciato nell'"*obiter dictum*" del Presidente della Camera, on. Fini, il quale nella seduta del 30 settembre 2010³⁴ ha rilevato che «a fronte del tenore letterale ed inequivocabile di una precisa disposizione regolamentare e della costanze prassi interpretativa, ogni eventuale deroga alla medesima non potrebbe che avere una portata limitata e aver luogo in presenza di un consenso unanime o quanto meno molto ampio». Il secondo caso risale al 21 novembre 2013, allorché la Giunta, malgrado il dissenso dell'on. Toninelli (M5S), ha adottato un Protocollo sperimentale contenente le norme di prima applicazione per l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio³⁵.

7. Osservazioni conclusive. Verso quali prospettive di riforma?

I dati quantitativi raccolti ed analizzati nel corso del contributo sembrano offrire un supporto empirico a tre fondamentali ipotesi di ricerca, in parte già prospettate in dottri-

³² Secondo i relatori, tale correttivo ridurrebbe considerevolmente l'impatto del criterio dell'anzianità nel Comitato, poiché porterebbe alla presidenza anche i membri subentranti in corso di legislatura, per il solo fatto di appartenere al gruppo cui spetterebbe la presidenza; esso inoltre non sarebbe coerente con i criteri di composizione dell'organo, che non sono vincolati né alla stretta proporzionalità né alla rappresentatività, sia nella formazione originaria sia per ogni mutamento successivo.

³³ I relatori hanno così sottoposto alla Giunta la seguente proposta di parere: « (...) in relazione ad una richiesta di revisione dei criteri per la successione dei deputati nei turni di presidenza del Comitato per la legislazione, si conferma integralmente quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 16 ottobre 2001. In particolare, al fine di privilegiare l'esperienza parlamentare maturata da ciascun membro nell'attività dell'organo, resta confermato che i membri del Comitato si succedono alla presidenza, alternandosi tra appartenenti a gruppi di maggioranza e di opposizione, secondo il criterio di anzianità di nomina nel Comitato e in via sussidiaria dell'anzianità parlamentare e, quindi, dell'anzianità anagrafica».

³⁴ A.C., Assemblea, res. sten., seduta del 30 settembre 2010, p. 18 ss.

³⁵ Sui casi di trasgressione alla clausola *nemine contradicente* v. R. IBRIDO, *Verso la "riforma Boldrini": processi di scrittura nel diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in *Federalismi.it*, 2/2014, p. 21.

na.

In primo luogo, risulta confermata la tesi secondo la quale i Presidenti delle Camere rappresentano i “signori” delle rispettive Giunte per il Regolamento³⁶. La pressoché totalità dei pareri della Giunta è infatti riconducibile, direttamente o indirettamente, ad una soluzione regolamentare proposta dalla presidenza o comunque ad essa non sgradita. Infatti, come hanno evidenziato i dati relativi all’*iter* di formazione dei pareri risulta assolutamente prevalente la classe di pareri predisposti direttamente dalla Presidenza. Per di più, dall’esame dei resoconti non emergono casi nei quali il Presidente sia “andato sotto” nella formale votazione in Giunta di un parere interpretativo.

Quanto alla seconda ipotesi di ricerca, occorre osservare che i Presidenti delle Camere, malgrado la loro posizione di interpreti ultimi del regolamento, hanno comunque bisogno del supporto delle Giunte. D’altronde, se così non fosse, non si spiegherebbe la ragione di convocare la Giunta quando il problema di natura regolamentare può essere risolto autonomamente dal Presidente sulla base dei poteri di cui all’artt. 8 r. C. e r. S. I Presidenti si rivolgono invece alle Giunte per il regolamento in quanto le dinamiche inclusive che caratterizzano i processi decisionali di questi organi tendono ad assicurare un supplemento di legittimazione alla interpretazione presidenziale.

I dati quantitativi sulla tipologia di maggioranza che ha proceduto ad approvare il parere offrono un supporto a questa ricostruzione. Infatti, non solo la larga parte dei pareri della Giunta sono adottati all’unanimità, e specificamente, come visto, quattordici pareri su venti alla Camera e sei pareri su diciassette al Senato, ma rarissimi risultano i casi di pareri approvati dalle sole forze politiche di maggioranza: un solo parere approvato dalla Giunta per il Regolamento della Camera ed un parere approvato dalla Giunta per il Regolamento del Senato.

Infine – veniamo dunque alla terza ipotesi di ricerca – i pareri resi dalla Giunta per il Regolamento sembrano evidenziare un tasso di “creatività” notevolmente superiore rispetto alla metodologia interpretativa utilizzata degli organi giudiziari. Non è un caso, infatti, che ben dodici pareri della Giunta per il Regolamento della Camera integrino una interpretazione *contra* regolamento. Di questi dodici pareri, otto introducono procedure di carattere sperimentale, innovando la disciplina regolamentare vigente. In queste ipotesi, ancor più che nelle altre, si sostanzia, con massima evidenza, l’attività fortemente “creativa” che scaturisce dall’interpretazione del diritto parlamentare.

D’altronde, ai sensi dell’art. 8 r. C., l’attività presidenziale consistente nel far «osservare il regolamento» deve tendere ad assicurare il «buon andamento» dei lavori parlamentari, clausola che una parte della dottrina ha identificato con la meta-norma sulla interpretazione che darebbe copertura alla “metodologia dei risultati” tipica dell’attività interpretativa del diritto parlamentare³⁷. Peraltro, come visto, in alcuni casi, i pareri del-

³⁶ Cfr. N. LUPO, *Presidente di assemblea*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 2010, p. 444 ss.; ID., *Il Presidente di Assemblea come “giudice del diritto parlamentare*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, p. 2053 ss.

³⁷ Sulla clausola del “buon andamento” quale clausola di “ottimizzazione” dei risultati e di selezione delle conseguenze nell’interpretazione del diritto parlamentare, cfr. R. IBRIDO, *Precedenti parlamentari e metodi di risoluzione delle questioni regolamentari*, cit., p. 85 ss., spec. 114 ss.

le Giunte non si limitano a proporre interpretazioni particolarmente “eclettiche” del diritto parlamentare, ma ridondano in una vera e propria deroga o “riscrittura” del dato regolamentare. È proprio questo uno dei casi nei quali il Presidente di Assemblea avverte maggiormente il bisogno di confrontarsi con la Giunta, tentando di rafforzare il grado di legittimazione della soluzione interpretativa proposta attraverso la sua trasposizione nel parere della Giunta³⁸.

Alla luce delle riflessioni fin qui svolte, è possibile osservare come negli ultimi decenni, ed in particolare a partire dal 1999, l’aggiornamento delle regole di diritto parlamentare sia stato assicurato attraverso le dinamiche duttili del diritto parlamentare informale e non scritto piuttosto che non attraverso le ordinarie procedure di revisione regolamentare³⁹: al retrocedere di queste ultime è corrisposto infatti l’avanzare di regole prodotte al di fuori dei percorsi tipici di produzione normativa, ed in primo luogo dei pareri – formalmente interpretativi ma sostanzialmente normativi – delle Giunte per il Regolamento. In effetti, nelle legislature del maggioritario, le uniche riforme di un certo peso sono state quelle approvate nel triennio 1997 – 1999 su impulso della presidenza Violante.

Diverse sono le cause alla base di questa trasformazione. Un primo fattore, assai significativo, può essere probabilmente rintracciato nel venir meno della convenzione che assegnava all’opposizione la presidenza di una delle due Camere. Tale convenzione è stata definitivamente superata a partire dalla XII legislatura a seguito del mutamento del sistema elettorale in senso tendenzialmente maggioritario. Il Presidente proveniente dalle fila della maggioranza non è stato più percepito come il “garante” di modifiche regolamentari condivise⁴⁰.

L’espansione del diritto parlamentare informale appare poi confermata dalle numerose procedure di carattere sperimentale introdotte mediante pareri resi dalla Giunta per il

³⁸ Come sottolinea N. LUPO, *I poteri di “giudice” e di “integratore” del diritto parlamentare*, in, *Il Filangeri*, Quaderno 2012-2013, *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, Jovene, Napoli, p. 209 ss. «una regola di massima potrebbe forse individuarsi nel senso che il Presidente sia in qualche misura tenuto a richiedere il parere della Giunta per il Regolamento – o almeno una discussione, preventiva o, in taluni casi, successiva, in seno a tale organo – ogni volta che il potere di interpretazione del Regolamento ridondi in una sorta di potere di integrazione dello stesso, allo scopo di colmare lacune o silenzi del diritto parlamentare scritto; oppure, come è accaduto in più casi, quando addirittura si trasformi in un potere di deroga – puntuale o generale, quest’ultima perlopiù disposta “in via sperimentale” – a previsioni contenute nel Regolamento».

³⁹ Le espressioni “diritto parlamentare informale” e “diritto parlamentare non scritto”, per quanto reciprocamente intrecciate, non sono sinonimi. Il primo termine, «guardando al metodo di formazione della regola di diritto parlamentare, designa una serie di atti o fatti privi di forme giuridiche normativamente predisposte ma dotate di un sufficiente grado di effettività; la seconda espressione, assumendo quale punto di vista la modalità di rappresentazione delle regole, può essere definita in termini di opposizione al diritto parlamentare scritto. Se da un lato non mancano regole informali dotate di forma scritta – si pensi ai “pareri sperimentali” della Giunta – dall’altro non può escludersi, almeno in linea di principio, la configurabilità di regole non scritte prive dei connotati del diritto “informale”». Così R. IBRIDO, *“In direzione ostinata e contraria”. La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei Regolamenti parlamentari.*, in *Rivista AIC*, 3/2014, p. 9.

⁴⁰ In questo senso, v. G.C. DE CESARE, *Le modificazioni tacite della Costituzione nell’attuale sistema parlamentare italiano*, in *Rass. parl.*, 1/2010, p. 121 ss.

Osservatorio sulle fonti

Regolamento, alle quali sono stati affidati settori cruciali dell'attività parlamentare: basti pensare ai pareri resi in materia di finanza pubblica e di partecipazione all'Unione europea⁴¹.

Prendendo in esame i dati raccolti circa l'attività interpretativa della Giunta per il Regolamento della Camera nelle legislature del maggioritario, il numero di pareri è apparentemente abbastanza modesto ed allo stesso tempo costante, nel senso che dalle XI alla XV legislatura sono stati resi in media circa due pareri per legislatura. Un'eccezione si riscontra nella XVI legislatura, nella quale sono stati adottati ben otto pareri, quattro dei quali di carattere sperimentale e derogatorio rispetto alla disciplina vigente. Per quanto riguarda i pareri resi dalla Giunta per il Regolamento del Senato, la undicesima e la tredicesima legislatura sono quelle che registrano il numero più elevato: durante la presidenza rispettivamente del sen. Spadolini e del sen. Mancino sono stati adottati quattro pareri; mentre in ciascuna delle restanti legislature sono stati resi, in media, due pareri.

In ogni caso tali dati di carattere quantitativo vanno “maneggiati” con giudizio: non ogni parere della Giunta ha lo stesso “peso specifico” sul piano politico, costituzionale e regolamentare. Qualora in futuro si tornasse a svolgere l'attività di manutenzione del diritto parlamentare per mezzo di procedure tipiche di revisione regolamentare, il diritto parlamentare informale e quello non scritto continuerebbero comunque a giocare un ruolo di primissimo piano, tanto più che, fino ad oggi, i processi di scrittura del diritto parlamentare hanno per lo più manifestato una natura “ricompositiva” di soluzioni già sperimentate in via di prassi. Non a caso, nell'attuale proposta di riforma “Boldrini”⁴² si sta cercando di “codificare” all'interno del regolamento numerosi pareri interpretativi della Giunta nonché altre soluzioni già maturate in via di prassi. Basti pensare, ad esempio, alla trasposizione nel progetto di riforma dell'istituto dell'informativa urgente⁴³ nonché all'ampliamento dei soggetti che è possibile audire in via formale, così reagendo ad alcuni dei principali prodotti del diritto parlamentare non scritto ed informale⁴⁴. In definitiva, come è stato osservato⁴⁵, nel funzionamento delle Assemblee elettive,

⁴¹ Si vedano i pareri resi dalla Giunta per il regolamento, *Atti parl.*, Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, res. somm. riunione del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio 2010.

⁴² Per la consultazione dell'ipotesi di articolato, v. l'allegato di A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 12 dicembre 2013, 3 ss.

⁴³ L'istituto dell'informativa urgente trae origini dalle evoluzioni regolamentari degli anni Settanta e Ottanta. A fronte di alcuni eventi di straordinaria gravità, la Presidenza della Camera ed il Governo decisero di dar vita, pur nel silenzio del regolamento, ad un procedimento che consentisse all'Assemblea di ottenere alcune informazioni immediate a poche ore dell'evento eccezionale. L'istituto delle comunicazioni al Governo non si rivelava invece adeguato allo scopo in quanto avrebbe costretto il Governo a sottoporsi ad un eventuale dibattito e voto del Parlamento quando, per le oggettive peculiarità delle circostanze il Governo, non avrebbe potuto che limitarsi ad esporre una prima raccolta di informazioni suscettibile di rapide modificazioni. Sul punto, v. R.S. DE VITIS, *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo: aspetti evolutivi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, Roma, 2010, p. 91 ss.

⁴⁴ In base alla disciplina attualmente vigente, le Commissioni possono audire soltanto i Ministri e i dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici. La “riforma Boldrini” fa ora anche riferimento ai dirigenti di società di diritto privato a integrale partecipazione pubblica che operino

la “codificazione” rappresenta il punto di arrivo di un processo di stabilizzazione della prassi piuttosto che non un nuovo punto di partenza⁴⁶. Per completezza, occorre segnalare, seppur brevemente, altri due aspetti che vengono in rilievo circa la proposta di riforma “Boldrini”: in primo luogo, oltre alla codificazione di prassi e pareri resi dalle Giunte per il Regolamento, il testo base elimina la facoltà presidenziale di consultare l’Assemblea sulla risoluzione dei richiami al regolamento, sulle modalità di votazione degli emendamenti a scalare e sulla decisione relativa all’accettazione di emendamenti e ordini del giorno. È poi soppressa la possibilità di contestare la decisione presidenziale circa l’assegnazione del progetto di legge⁴⁷.

La “contro-proposta” di modifica regolamentare presentata dal Movimento Cinque Stelle prospetta l’istituzione di un Comitato di garanzia del regolamento, formato da tre giudici emeriti della Corte Costituzionale, in particolare attribuendo a tale organo la competenza a pronunciarsi su questioni di interpretazione del regolamento sollevate anche da minoranze qualificate. Invero, «in nessun collegio deliberante del mondo, dai consigli di condominio alle assemblee politiche internazionali, la funzione di interpretazione delle regole del collegio è demandata, già in prima battuta, ad un organo esterno, per lo più formato da ex giudici costituzionali»⁴⁸.

A ciò va aggiunto che le modifiche oggetto di contestazione da parte degli esponenti del Movimento Cinque Stelle costituiscono in realtà la “codificazione” di prassi ampiamente consolidate a partire dagli anni Ottanta. Basti pensare che negli ultimi trentatré anni si sono verificati solamente due casi nei quali la presidenza ha deciso “di non deci-

in settori di rilevante interesse pubblico, i presidenti o legali rappresentanti di una serie di enti ed organi, anche di rilevanza costituzionale, i rappresentanti delle istituzioni dell’Unione europea. Inoltre, sostanzialmente recependo la procedura sperimentale introdotta dalla Giunta il 26 giugno 2013, si consente l’audizione informale di soggetti designati a nomine governative, finalizzata esclusivamente all’accertamento dei requisiti posseduti e senza possibilità di incidere sugli indirizzi gestionali degli enti ed organismi interessati. Sull’istituto delle audizioni parlamentari, v. C. GATTI, *Tipologia e disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, Roma, 1998, p. 59 ss.; A. D’ALOIA, *Osservazioni sull’attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in V. CERULLI IRELLI, M. VILLONE (a cura di), *Strumenti conoscitivi delle commissioni parlamentari*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 13 ss. Sulla codificazione di prassi, pareri, procedure sperimentali, e istituti di diritto parlamentare “spontaneo” si rimanda a R. IBRIDO, *Verso la “riforma Boldrini”: processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, cit., p. 5 ss.

⁴⁵ Analizza diffusamente questi aspetti G. PICCIRILLI, *Il “seguito” del precedente, da un procedimento all’altro*, in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., p. 145 ss.

⁴⁶ Ciò, tra l’altro, trova esplicito ancoraggio nell’art. 16, c. 3 r. C., in cui si identifica il ruolo della Giunta per il regolamento quale organo incaricato di proporre all’Assemblea «le modificazioni e le aggiunte al Regolamento che la esperienza dimostri necessarie».

⁴⁷ Ai sensi dell’art. 72, c. 1 r. C., nella formulazione attualmente vigente «Il Presidente della Camera assegna alle Commissioni competenti per materia i progetti di legge sui quali esse devono riferire all’Assemblea, e ne dà notizia in Aula. Se nei due giorni successivi all’annuncio un presidente di Gruppo o dieci deputati propongono una diversa assegnazione, il Presidente iscrive la questione all’ordine del giorno e l’Assemblea, sentiti un oratore contro e uno a favore, delibera per alzata di mano».

⁴⁸ Così R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo. Principio di “sincerità” e modello accuatorio di deliberazione politica*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2014, p. 18.

dere⁴⁹, demandando all'Aula la risoluzione di problemi di natura regolamentare.

Molte perplessità desta invece l'ipotesi di introduzione dell'art. 16, c. 1-*bis*, il quale prevede una forma di convocazione obbligatoria della Giunta per il Regolamento su richiesta di «uno o più Presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ad un terzo dei componenti della Camera». Questa modifica, la quale, non a caso, è stata concepita dagli estensori della riforma come una “contropartita”, un segno di apertura nei confronti del Movimento Cinque Stelle, potrebbe provocare gravi problemi sul piano applicativo⁵⁰.

In primo luogo, non è chiaro se la richiesta di convocazione della Giunta determini una automatica sospensione della decisione regolamentare ovvero se il Presidente di Assemblea possa convocare la Giunta anche successivamente alla risoluzione del caso *sub iudice*. Sul punto, la relazione dell'on. Leone (NCD) si limita ad osservare che la nuova disposizione «deve essere letta in modo coerente con il ruolo del Presidente della Camera di arbitro dell'applicazione del Regolamento e con quello consultivo svolto dalla Giunta, non potendosi trasformare in un “insindacabile” potere ostruttivo delle procedure». Invero, queste considerazioni del relatore non trovano traccia nella formulazione letterale dell'art. 16, sicché potranno essere richiamate, al massimo, a seguito di un approfondimento dei “lavori preparatori”.

In secondo luogo, la proposta di modifica dell'art. 16, c. 1-*bis* non chiarisce se la richiesta di convocazione della Giunta comporti una sorta di “appello” rispetto alla decisione presidenziale oppure se, come in occasione del “lodo Casini”⁵¹ in materia di scrutinio segreto, il Presidente potrà limitarsi in Giunta a motivare pubblicamente la propria decisione regolamentare senza che il collegio minore sia chiamato a sindacare l'interpretazione presidenziale. Benché l'unica ricostruzione plausibile sia la seconda, è prevedibile, peraltro, che al primo significativo incidente regolamentare, la minoranza qualificata richiedente la convocazione della Giunta pretenderà una formale deliberazione. Infine, sorprende che il processo di trasposizione nel regolamento degli indirizzi assunti dalla “giurisprudenza parlamentare” non abbia condotto alla codificazione degli orientamenti adottati nell'applicazione dell'art. 41, c. 1. Il riferimento è, in particolare, al parere della Giunta del 24 ottobre 1996, il quale, importando in Italia una soluzione già fatta propria da alcuni regolamenti parlamentari stranieri ha subordinato l'ammissibilità

⁴⁹ Si fa riferimento alla decisione di sottoporre all'Aula il “secondo lodo Iotti”, il quale fu approvato nel 1981 a larghissima maggioranza (A.C., Assemblea, res. sten., seduta del 4 novembre 1981, 35408 ss.), nonché, nella XIV legislatura, al deferimento all'Assemblea della decisione sull'ammissibilità di un emendamento incidente sullo *status* dei Presidenti di Assemblea (A.C., Assemblea, res. sten., seduta del 18 giugno 2003, p. 83 ss.), con segnalazione di P. GAMBALE, *Il Presidente della Camera può rimettere all'Assemblea la decisione sull'ammissibilità di emendamenti?*, in *www.amministrazioneincammino*, 3/2004.

⁵⁰ In precedenza, la proposta di introdurre un obbligo di convocazione della Giunta per il Regolamento era stata prospettata da E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei Regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento*, Astrid, Bologna, 2007, p. 37 ss., con riferimento tuttavia alla diversa ipotesi di “*cases of first impression*”, ossia alle questioni nuove decise in assenza di precedenti.

⁵¹ Cfr. A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., seduta del 7 marzo 2002, 3 ss.

del richiamo al regolamento all'indicazione della disposizione regolamentare violata⁵².

La riforma "Boldrini" non ha previsto una "codificazione" del potere della Giunta di adottare, con parere, procedure sperimentali in deroga al regolamento⁵³.

Alla luce di tutto ciò, è innegabile che il diritto parlamentare rimanga caratterizzato da diverse "anomalie": la confusione fra produttore e destinatario della regola di diritto parlamentare, il carattere disponibile e sperimentale di tali norme, la soggezione dell'interpretazione presidenziale ad una metodologia interpretativa fondata sulla clausola del "buon andamento", la produzione di diritto parlamentare al di fuori dei percorsi tipici di revisione regolamentare. Ciò non deve indurre ad un acritico inquadramento di questi fenomeni nell'universo dell'"anti diritto". Come è stato evidenziato da Carlo Esposito, infatti, il diritto obiettivo «non viene ad esistenza per virtù delle norme che pretendono di regolarne la nascita, bensì per la combinazione tra queste ultime e la consuetudine, se non per effetto della sola consuetudine nei casi di affermazione della fonte in assenza di una base legale»⁵⁴. Ebbene, se si guarda alle meta-norme che guidano la formazione delle regole di diritto parlamentare attraverso le lenti della consuetudine, molte delle presunte anomalie del diritto parlamentare assumono una luce in parte diversa. A patto che, tuttavia, i Presidenti di Assemblea e le forze politiche si attengano scrupolosamente al rispetto di quelle "norme sulle norme" del diritto parlamentare aventi natura consuetudinaria, ed *in primis* il principio del *nemine contradicente*.

Le criticità che caratterizzano le attuali dinamiche di interpretazione dei regolamenti parlamentari sono note: la mancanza di adeguati strumenti di conoscibilità del precedente; la necessità di una integrale "ricodificazione" dei regolamenti ormai totalmente caotici e disorganici; l'esigenza di recuperare una più rigorosa condizione di *self restraint* della presidenza in relazione al proprio profilo "esternatorio"; le recenti violazioni nell'applicazione della garanzia del *nemine contradicente*, soprattutto laddove la decisione "in deroga" ha assunto la forma di un "parere sperimentale".

Alla luce di tali considerazioni, si potrebbe riflettere sull'opportunità di apportare alcune innovazioni che, incidendo su profili strutturali e funzionali delle Giunte per il Regolamento, siano idonee a rivitalizzarne il ruolo, ad esempio attraverso l'adozione di un regolamento "interno"; la creazione di un commentario dei regolamenti curato dai segretari generali contenente una selezione ragionata dei precedenti⁵⁵; la valorizzazione, da parte dei Presidenti di Assemblea, delle Giunte quali sedi nell'ambito delle quali discutere pubblicamente le proprie scelte di carattere interpretativo.

Sebbene, infatti, gli artt. 8 r. C. e 8 r. S. attribuiscono ai Presidenti l'ultima parola sulla interpretazione dei regolamenti, il tasso di legittimazione di queste stesse interpre-

⁵² Questo modello è accolto in Spagna dall'art. 72 del regolamento del Congresso dei deputati.

⁵³ Analizza diffusamente tutti gli aspetti della proposta di riforma "Boldrini" R. IBRIDO, *Verso la "riforma Boldrini": processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, cit.

⁵⁴ V. C. ESPOSITO, *Consuetudine (Diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, vol. IX, 1961, p. 456 ss. e spec. 465.

⁵⁵ Secondo la proposta di R. IBRIDO, *Il principio di pubblicità del precedente tra diritto parlamentare regionale e diritto parlamentare comparato*, in *Rass. parl.*, 2/2012, p. 293 ss.

Osservatorio sulle fonti

tazioni appare condizionato dal grado di coinvolgimento “discorsivo” della Giunta⁵⁶. È infatti all’interno di questo “uditorio” qualificato che si realizza quel dibattito pubblico che, anche per ragioni pratiche, non è possibile invece assicurare integralmente in Aula nell’ambito del processo di risoluzione dei richiami al regolamento. Sotto questo profilo, sembra aver colto nel segno quella dottrina che ha evidenziato «l’esistenza di due differenti diritti parlamentari (...) Tanto incide la dimensione temporale della decisione nelle Assemblee politiche». Nelle decisioni assunte “a caldo”, in Aula, il Presidente tende a risolvere il problema sulla base dei precedenti. Da questo punto di vista, il metodo storico-casistico di risoluzione dei problemi regolamentare «assume un fascino cui è difficile resistere: è consolatorio, assolutorio, allude a una condivisione di responsabilità con chi ha guidato l’Assemblea in precedenti circostanze». Viceversa, nelle decisioni adottate in Giunta «sotto la protezione dei tempi lenti della decisione», i tradizionali canoni ermeneutico-argomentativi tipici delle fonti sembrano riguadagnare terreno: «è questo il teatro di un confronto sommerso tra il ricorso al metodo casistico e il tentativo di perseguire tecniche interpretative ed argomentative integrate che facciano leva, cioè, sull’interpretazione sistematica, sugli istituti dell’analogia o che, da ultimo, guardano alla giurisprudenza costituzionale e magari, talvolta, anche allo studio della comparazione con altri modelli di parlamentarismo»⁵⁷. Anche quest’ultima constatazione conferma, in definitiva, il dato di partenza dal quale ha preso le mosse il presente contributo, ossia il ruolo fondamentale giocato dai pareri delle Giunte nell’assicurare, a regolamenti invariati, un adeguamento della procedura parlamentare rispetto alla realtà politica in evoluzione.

⁵⁶ Come è stato evidenziato, il rapporto tra il Presidente di Assemblea e la Giunta per il Regolamento nell’ambito dell’attività di risoluzione di problemi di natura regolamentare costituisce un punto di osservazione privilegiato per comprendere le particolari dinamiche che caratterizzano la relazione fra principio monocratico, il quale attribuisce alla presidenza la funzione di far «osservare il regolamento», e principio del policentrismo interpretativo, il quale comporta il coinvolgimento di ulteriori soggetti nell’attività di risoluzione delle questioni regolamentari. Entrambi i principi sono chiamati a convivere e a confrontarsi in modo continuo e permanente senza però elidersi secondo approcci unilaterali, anche se ciascun regolamento, non solo italiano, ma anche straniero, tende a privilegiare o l’una o l’altra soluzione. Analizza diffusamente questo tema R. IBRIDO, *L’interpretazione del regolamento parlamentare*, Pioda Imaging s.r.l., Roma, 2013, p. 318 ss.

⁵⁷ D. PICCIONE, *Le ombre della dottrina del precedente conforme e i dualismi dell’odierno parlamentarismo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2012, p. 4 ss.

Osservatorio sulle fonti

Tabelle riassuntive dei pareri della Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica

Data di approvazione del parere	Oggetto	Presidenza	Riunioni Giunta di discussione problema regolamentare oggetto del parere	Norme oggetto di interpretazione	Tipo di maggioranza che ha proceduto all'approvazione del parere	Livello di aderenza del parere al dato testuale	Soggetto che ha elaborato schema parere	Sede in cui è stato sollevato il problema regolamentare oggetto del parere
05/05/1993	Sulla votazione a scrutinio palese delle domande di autorizzazione a procedere	Giorgio Napolitano		Art. 49, co. 2	Unanimità	Contra	Presidente	Non risulta dal resoconto
14/07/1993	Sulla possibilità di intervento dei deputati dissenzienti in sede di contingentamento.	Giorgio Napolitano	12/05/1993	Art. 24	Maggioranza assoluta dei componenti. Voto contrario del deputato Valensise; astensione del deputato Albertini	Secundum	Presidente	Assemblea
24/10/1996	Sullo svolgimento di richiami al Regolamento o per l'osservanza dei limiti di correttezza negli interventi (artt. 41, 45 e 89)	Luciano Violante	Giovedì 17 ottobre 1996; Martedì 22 ottobre 1996; Mercoledì 23 ottobre 1996	Artt. 41, 45 e 89	Unanimità	Praete	Vice Presidenti Camera on. Acquarone e Biondi; deputati Armaroli e Guerra	Non risulta dal resoconto
30/09/1998	Sulle modalità di svolgimento delle operazioni di scrutinio nelle votazioni per schede (artt. 6 e 11)	Luciano Violante	07/07/1998	Artt. 6 e 11	Unanimità	Praete	Deputati Deodato e Liotta	Non risulta dal resoconto
16/10/2001	Sull'esercizio della funzione consultiva della Commissione affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni sui progetti di legge in ordine al riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni	Pier Ferdinando Casini		Art. 75	Unanimità	Praeter	Presidenza	Non risulta dal resoconto
16/10/2001	Sui criteri per la determinazione del turno di presidenza del Comitato per la legislazione di cui all'articolo 16-bis, comma 2, del Regolamento	Pier Ferdinando Casini	12/09/2001	Art. 16 bis, co. 2	Unanimità	Contra: adozione procedura sperimentale	Presidente	Non risulta dal resoconto
14/07/2004	Sulla procedura da applicare per la trasmissione in via sperimentale dei lavori delle Commissioni sul canale televisivo satellitare della Camera dei deputati	Pier Ferdinando Casini		Mancanza di normativa in materia	Unanimità	Praeter: adozione procedura sperimentale	Presidente	Assemblea
16/05/2006	Sull'interpretazione dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento	Fausto Bertinotti		Art. 14 co. 2	Maggioranza parlamentare che sostiene il Governo	Contra	Presidente	Non risulta dal resoconto
21/01/2009	Sul potere dei Presidenti delle Camere di procedere al rinnovo integrale della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi	Gianfranco Fini		Art. 17 co.4	Maggioranza assoluta; dissenso del deputato Favia	Contra	Presidente	Non risulta dal resoconto
06/10/2009	Su questioni concernenti il Comitato per la legislazione	Gianfranco Fini	13 gennaio 2009; 16 giugno 2009	Art. 16 bis co. 1 e 2	Approvazione unanime della parte del parere relativa alle competenze del Comitato sui decreti-legge ed	Contra: adozione procedura sperimentale	Deputati Bressa, Calderisi e Leone	Non risulta dal resoconto

Osservatorio sulle fonti

					agli emendamenti ai disegni di legge collegati. Approvazione a larghissima maggioranza della restante parte del parere riguardante l'assunzione della carica di presidente del Comitato per la legislazione. Il deputato Favia si dichiara dissenziente			
06/10/2009	Su questioni concernenti le procedure di raccordo tra la Camera dei deputati e le istituzioni europee	Gianfranco Fini		Art. 97, co 4-6	Unanimità	Contra: adozione procedura sperimentale	Deputati Bressa e Calderisi	Non risulta dal resoconto
14/07/2010	Sui primi adeguamenti regolamentari di carattere sperimentale conseguenti alla nuova legge di contabilità	Gianfranco Fini	01/07/2010	Legge 31 dicembre 2009, n. 196 esaminata secondo la procedura di cui agli artt. 117, 118 bis, 119 e 124	Unanimità	Contra: adozione procedura sperimentale	Deputati Leone e Sereni	Non risulta dal resoconto
14/07/2010	Sull'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 (<i>integrazione del parere del 6 ottobre 2009 su questioni concernenti le procedure di raccordo tra la Camera dei deputati e le Istituzioni europee</i>)	Gianfranco Fini	01/07/2010		Unanimità	Contra: adozione procedura sperimentale	Deputati Calderisi e Bressa	Non risulta dal resoconto
04/10/2011	Sulla questione concernente la disciplina regolamentare delle assenze delle deputate per maternità	Gianfranco Fini		Mancanza di normativa in materia	Unanimità. Astensione del deputato Calderisi	Praeter	Presidente	Lettera inviata alla Presidenza da parte delle on. Bongiorno e Mogherini
07/12/2011	Sulla elezione suppletiva di un segretario alla Presidenza	Gianfranco Fini		Art. 5 co. 4 e art. 6	Unanimità	Contra	Presidente	Conferenza dei Presidenti di gruppo e specificamente da parte del Presidente del Gruppo Lega Nord Padania, on. Reguzzoni
18/01/2012	Sull'intervento del Vice Ministro dell'economia e delle finanze alle sedute dedicate allo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata	Gianfranco Fini	25/02/2004	Art. 135 bis	Unanimità	Contra	Presidente	Conferenza dei Presidenti di gruppo e specificamente da parte del Ministro per i rapporti con il Parlamento on. Giarda
11/04/2013	Sull'affidamento alla Giunta provvisoria di cui all'art. 3, comma 2, del Regolamento dell'accertamento dei deputati subentranti ai dimissionari	Laura Boldrini		Art. 3 co. 2	Maggioranza assoluta: voto contrario del movimento cinque stelle	Contra: procedura con carattere eccezionale e temporaneo	Presidente	Conferenza Presidenti di gruppo
26/06/2013	Sulla possibilità che le Commissioni procedano all'audizione informale dei soggetti	Laura Boldrini	14/07/2004	Mancanza di normativa in materia	Unanimità	Contra: adozione procedura sperimentale	Presidente	Lettera inviata alla Presidenza da parte del Presidente della Commissione

Osservatorio sulle fonti

	designati a nomine governative e sulle forme di pubblicità delle riunioni delle Commissioni dedicate ad audizioni informali							Ambiente, on. Realacci
26/06/2013	Sul regime di ammissibilità degli emendamenti per l'estraneità di materia della copertura finanziaria	Laura Boldrini	04/06/2008	Art. 89; art. 96, co. 7	Unanimità	Secundum	Presidente	Richiesta avanzata alla Presidenza da parte di alcuni Presidenti di Commissione
05/12/2013	Su una questione interpretativa dell'art. 119, co. 4	Laura Boldrini		Art. 119, co. 4	Unanimità	Secundum	Presidente	Assemblea: durante l'esame di una questione pregiudiziale e di questioni sospensive, l'On. Villarosa (Movimento 5 Stelle) chiede alla Presidente di poter parlare per un richiamo al Regolamento

Data di approvazione del parere	Oggetto	Presidenza	Riunioni Giunta di discussione problema regolamentare oggetto del parere	Norme oggetto di interpretazione	Tipo di maggioranza che ha proceduto all'approvazione del parere	Livello di aderenza del parere al dato testuale	Soggetto che ha elaborato schema parere	Sede in cui è stato sollevato il problema regolamentare oggetto del parere
14/09/1992	Sul coordinamento delle norme regolamentari concernenti le modalità di votazione nominale	Giovanni Spadolini		Art. 116	I punti 1 e 2 sono stati approvati all'unanimità con una precisazione del Sen. Peironi; il punto 3 è stato approvato a maggioranza con i voti contrari dei Sen. Crocetta e Peironi e l'astensione del Sen. Pontone	Secundum	Presidente	Non risulta dal resoconto
26/11/1992	Sul trattamento regolamentare dei provvedimenti collegati al documento di bilancio	Giovanni Spadolini		Mancanza di normativa in materia	Maggioranza; astensione dei Sen. Pontone e Peironi	Praeter	Presidente	Non risulta dal resoconto
20/01/1993	Sulla disciplina della sottoscrizione delle mozioni di sfiducia al Governo	Giovanni Spadolini		Art. 94 ultimo comma della Costituzione; art. 161 co. r.S.		Secundum	Non risulta dal resoconto	La questione è stata portata all'attenzione della Presidenza sia attraverso interventi in Assemblea sia attraverso la presentazione di appositi strumenti
06/05/1993	Sulle modalità di votazione delle domande di autorizzazione a procedere in giudizio	Giovanni Spadolini		Art. 113	Unanimità	Contra	Presidenza	Non risulta dal resoconto
26/07/1995	Sulle questioni relative alle mozioni di sfiducia individuali	Carlo Scognamiglio Pasini	24/10/1984	Art. 161	Maggioranza	Praeter	Sen. Smuraglia	Non risulta dal resoconto
27/06/1996	Sull'interpretazione dell'articolo 126 bis del Regolamento	Nicola Mancino		Art. 126 bis	Maggioranza	Praeter	Non risulta dal resoconto	Non risulta dal resoconto
29/07/1999	Sulla possibilità che ai fini della sperimentazione delle nuove tecniche di	Nicola Mancino		Mancanza di normativa in materia	Unanimità	Praeter	Presidenza	Collegio dei Senatori questori

Osservatorio sulle fonti

	resocontazione stenografica, personale estraneo al Senato sia ammesso nelle aule delle Commissioni parlamentari durante la seduta							
15/02/2000 (sed. pom.)	Sull'interpretazione dell'art. 56 co. 4 del Regolamento	Nicola Mancino	5 giugno 1986	Art. 56, co. 4	Unanimità	Praeter	Presidenza	Assemblea
17/02/2000	Sull'interpretazione dell'art. 116, co. 1	Nicola Mancino	14 settembre e 2 dicembre 1992	Art. 116, co. 1	Maggioranza	Secundum	Presidenza	Non risulta dal resoconto
23/10/2001	Sulle implicazioni regolamentari delle modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione	Marcello Pera		Mancanza di normativa in materia	Unanimità	Contra: adozione procedimento sperimentale	Non risulta dal resoconto	Non risulta dal resoconto
23/10/2001	Sull'interpretazione dell'art. 98 del Regolamento concernente una richiesta di parere al Cnel	Marcello Pera		Art. 98	Unanimità	Secundum	Non risulta dal resoconto	Non risulta dal resoconto
30/03/2004	Sulla disciplina del gruppo misto	Marcello Pera		Mancanza di normativa in materia	Maggioranza	Contra	Presidenza	Non risulta dal resoconto
24/10/2007	Sull'interpretazione dell'art. 98 del Regolamento	Franco Marini	23 ottobre 2001; 23 ottobre 2007	Art. 98	Non risulta dal resoconto	Secundum	Presidenza	Non risulta dal resoconto
13/05/2009	Sull'aggiunta di firma ad emendamenti e connesse questioni procedurali	Renato Schifani	18 marzo 2003	Artt. 95, co. 7; 102, co. 6	Unanimità per i primi due punti; maggioranza per il terzo punto	Praeter	Presidenza	Assemblea
11/10/2011	Sui criteri di composizione delle Commissioni, con particolare riferimento all'articolo 21 co. 3 del Regolamento	Renato Schifani		Art. 21, co. 3	Unanimità	Praeter	Presidenza	Lettera indirizzata alla Presidenza dai senatori Gasparri e Quagliariello e, successivamente, in sede di Conferenza dei Capi-gruppo
30/10/2013	Sulle questioni interpretative circa le modalità di voto in Assemblea	Pietro Grasso	29 ottobre 2013	Art. 113, co. 3	Maggioranza parlamentare che sostiene il governo	Contra	Presidenza	Non risulta dal resoconto
30/07/2014	Sull'applicazione della così detta regola del canguro nel corso dell'esame del disegno di legge di riforma costituzionale	Pietro Grasso	17 luglio 1996	Artt. 100, co. 8; 102, co. 4	Maggioranza	Secundum	Presidenza	Assemblea