

Gli emendamenti premissivi nel procedimento legislativo*

di **Fabiana Musilli** – *Borsista del Centro Studi Parlamentari “Silvano Tosi”*

ABSTRACT: This article aims to analyze the use of a particular type of amendment, called *premissivi*, in two specific cases (the Esposito’s one and the Marcucci’s one), in order to understand if they are completely compliant with the legislative procedure. First of all, it underlines the importance of the legislative procedure, as a guarantee for the majority and the opposition, and then it proceeds to briefly illustrate some crucial steps within the legislative procedure of both the laws. Afterwards, it focused on the peculiar issues of the two similar amendments, in order to understand why the first one, the “Esposito”, has been considered admissible, whereas the “Marcucci” has been rejected. Lastly, it examines the role of the opposition and underlines the tight bond between politics and the parliamentary law.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. *Italicum* ed Unioni civili: l'urgenza delle riforme e l'insofferenza verso le procedure. – 3. Emendamento Esposito ed emendamento Marcucci: un solo modello, due esiti diversi. Quale *ratio*? – 3.1. Emendamento Esposito. – 3.2. Emendamento Marcucci. – 4. Sulla scia dei precedenti si può ripensare il bicameralismo in un solo emendamento. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il seguente lavoro fa riferimento, in prevalenza, a due emendamenti premissivi: il cosiddetto Esposito (n. 01.103), presentato dal senatore Stefano Esposito durante l'esame del ddl n. 1385, recante «Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati», e il cosiddetto Marcucci (n. 01.6000), a firma del senatore Andrea Marcucci, da cui fu presentato in merito alla discussione relativa al ddl n. 2081, recante «Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze».

Si tratta, evidentemente, di provvedimenti di particolare importanza: da un lato la legge fondamentale di ogni democrazia, la legge elettorale, che ha lo scopo di tramutare il voto degli elettori in seggi¹; dall'altro una legge avente ad oggetto l'attribuzione di diritti civili ad una consistente minoranza.

* Contributo sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista.

¹ Il sistema elettorale è un elemento essenziale all'interno di un sistema costituzionale, in quanto strumento che realizza il raccordo tra le istituzioni e la sovranità popolare, e al contempo incide sulle pre-condizioni dell'equilibrio tra

L'iter legislativo di entrambe le leggi avrebbe, dunque, dovuto essere basato sull'esigenza imprescindibile di discutere e di tener conto delle proposte e delle opinioni di tutte le forze parlamentari, nel più ampio rispetto delle procedure. Come scriveva Bordeau infatti, «ogni forma di procedura giuridicamente organizzata, è una forma di garanzia»². La procedura parlamentare, in tal senso, serve proprio per limitare, reciprocamente, la maggioranza e l'opposizione, evitando che la prima possa tiranneggiare sulla seconda, e che quest'ultima possa invece impedire alla maggioranza di svolgere le sue funzioni³. È per questo che le (poche) regole procedurali previste dalla nostra Costituzione, nonché le norme contenute nei regolamenti delle due Camere, andrebbero seguite pedissequamente, nel rispetto dei valori del parlamentarismo.

Tuttavia la prassi dimostra come l'ordinario *modus agendi* delle forze politiche consista nel piegare le procedure al fine di raggiungere la decisione voluta; si parla di «occasionalismo regolamentativo»⁴ per indicare tale fenomeno degenerativo, che pervade il funzionamento delle nostre assemblee legislative e che sembra condurre alla delegittimazione del diritto parlamentare.

Il caso degli emendamenti premissivi, di cui ci si occuperà, consente di evidenziare in modo molto efficace il tentativo di usare gli strumenti previsti dal diritto parlamentare per fini diversi da quelli ai quali gli stessi dovrebbero essere subordinati.

2. Italicum ed Unioni civili: l'urgenza delle riforme e l'insofferenza verso le procedure

Prima di esaminare nel dettaglio la questione relativa ai due emendamenti premissivi è opportuno tener conto delle vicende, per certi aspetti molto simili, che hanno caratterizzato l'esame dei provvedimenti ai quali si riferiscono.

Si può rilevare, in via preliminare, come in entrambi i casi ci sia stata una brusca accelerazione del procedimento legislativo, a causa della mancata conclusione dell'esame istruttorio in Commissione referente.

Per quanto concerne l'approvazione dell'*Italicum*, è indispensabile far riferimento all'art. 72 della Costituzione, comma 4, il quale prevede che, per i disegni di legge in materia elettorale, è sempre adottata la procedura normale e diretta di approvazione da parte delle camere: da ciò deriva che debba necessariamente essere condotto ed ultimato l'esame da parte delle Commissioni competenti, prima del successivo passaggio in Aula. Non può dunque esserci, per le leggi elettorali, una contrazione dei tempi dedicati al lavoro istruttorio in Commissione, che è un momento essenziale in cui le varie forze parlamentari possono acquisire le conoscenze necessarie al fine della corretta formulazione del testo, attraverso un ampio confronto. Tale confronto è reso agevole, in Commissione, dal ristretto numero dei componenti, dalla maggiore tecnicità della stessa rispetto all'aula, ed anche dalla mancanza di pubblicità diretta, che consente ai parlamentari di raggiungere

i poteri. Il metodo elettorale è dunque in grado di caratterizzare il tipo di democrazia vigente in un paese; sul punto, vedi diffusamente F. SGRÒ, *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo*, Cedam, Padova, 2014.

² G. G. BURDEAU, *Méthode de la science politique*, Dalloz, Paris, 1959, 440.

³ Mohrhoff parla a tal proposito di un «sistema di limiti, di controlli, di rapporti regolati dal diritto»; v. F. MOHRHOFF, *Procedura parlamentare*, Editore Colombo, Roma, 1963, 6.

⁴ L. CIAURRO, *Ddl Unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, in *Rassegna parlamentare*, Jovene, Napoli, 2016, 103.

mediazioni⁵ che, dinanzi al circuito mediatico e ai cittadini- elettori, sarebbe più difficile trovare. È in Commissione, in sostanza, che dovrebbe svolgersi una discussione “kelseniana”⁶, compromissoria, sul merito della questione. E, proprio in virtù dell’importanza di questa fase, la Costituzione ha previsto che non possa venir meno in occasione di leggi particolarmente essenziali quale, appunto, quella elettorale, di vitale importanza per il funzionamento della democrazia stessa⁷.

Tuttavia, nonostante l’espressa previsione, che sembra non lasciar spazio ad interpretazioni e non prestarsi dunque a letture diverse, in occasione della discussione della legge elettorale approvata sotto il nome di *Italicum* è stato invece imposto un brusco acceleramento dei tempi. La conferenza dei capigruppo, nella riunione del 19 dicembre, inserì la discussione in Aula del ddl in questione nella seduta dello stesso 19 dicembre: in questo modo non fu possibile consentire alla Commissione di passare alla fase di votazione degli emendamenti, che già erano stati discussi, e non ci fu neanche il tempo di votare il mandato al Relatore⁸. Il testo della legge elettorale è stato così analizzato dalla Commissione per poco più di un mese (dal 12 novembre al 17 dicembre 2014).

L’esigenza, tutta politica, non tanto di approvare la legge in tempi rapidi quanto piuttosto di blindare accordi presi in sede extraparlamentare⁹, ha condotto ad una mortificazione della sede referente¹⁰, che invece dovrebbe essere il cuore del procedimento legislativo.

⁵ L’assoluta importanza e la necessità di mediazione tra forze diverse in Parlamento è sottolineata da G. Rizzoni, secondo cui «la capacità delle assemblee parlamentari di riproporsi quali sedi di una rappresentanza comunicativa capace di mediazioni appare del resto, non solo nel nostro paese, il prerequisite fondamentale perché queste istituzioni possano concorrere in misura determinante alla articolazione di quel *public reasoning* che costituisce oggi l’esigenza più urgente per la messa in opera di forme di democrazia capaci di maggiori equità ed inclusività»; v. G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Il Mulino, Bologna, 2012, 304.

⁶ Il giurista austriaco parte dal presupposto che la democrazia parlamentare sia una forma politica che esclude l’esistenza di valori assoluti, e che sia dunque indispensabile assicurare un adeguato confronto tra le diverse visioni del mondo. In una società pluralistica il Parlamento è il luogo dove raggiungere il compromesso tra i rappresentanti di valori e concezioni divergenti della realtà. Le decisioni in aula non si legittimano, dunque, sulla base del contenuto (non essendoci una decisione che possa dirsi giusta e legittima in via assoluta), bensì sulla base del procedimento che le disciplina, che deve assicurare l’adeguata partecipazione di tutte le forze politiche, tanto di maggioranza quanto di minoranza. Vedi la ricostruzione effettuata da M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990, 36 ss.

⁷ Addirittura, la legge elettorale potrebbe essere considerata parte dell’ordinamento costituzionale, indipendentemente dal posto che gli spetta nel sistema delle fonti, al pari dei regolamenti delle camere parlamentari nel sistema rappresentativo, e dunque ogni mutamento della disciplina elettorale è suscettibile di incidere sui principi dell’ordinamento; v. S. LABRIOLA, *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999, 88. Nello stesso senso, v. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 850 s.

⁸ D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo di approvazione dell’“Italicum” e le sue numerose anomalie*, in www.osservatorioaic.it, luglio 2015, 26. Nello stesso articolo è analizzato nel dettaglio il procedimento che ha condotto all’approvazione della l. 32/2015, dal quale si evidenzia che, quelle descritte nel presente lavoro, non sono state le uniche “anomalie” e le uniche forzature della procedura parlamentare.

⁹ «La tempistica adottata dalla Capigruppo e confermata dall’Aula dimostra che la velocità imposta all’iter non era dettata dalla necessità di una celere approvazione della legge, ma serviva esclusivamente all’obiettivo di non far discutere e votare gli emendamenti dalla Commissione»; v. D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo di approvazione dell’“Italicum” e le sue numerose anomalie*, cit., 26. D’altronde, se si pensa che si stava discutendo di una legge elettorale, che sarebbe stata operativa, per volontà dello stesso legislatore, solo a partire dal 1 luglio 2016, emerge con estrema evidenza come non fosse la rapidità dei tempi di approvazione della legge che stava a cuore al legislatore, quanto piuttosto la necessità che la possibilità di discussione fosse ridotta ai minimi termini, poiché inconsistente era il margine di modifica che si poteva “concedere” alle opposizioni (anche a quelle interne al partito di maggioranza relativa). La legge elettorale, così congeniata dalla maggioranza, era infatti strettamente funzionale, e per certi casi servente, al progetto di revisione costituzionale.

Una sorte simile fu quella riservata all'esame in Commissione del disegno di legge n. 3081 della senatrice Cirinnà: assegnato alla Commissione il 7 ottobre, venne discusso nella medesima seduta (notturna) del 12 ottobre, per essere poi portato in Assemblea il giorno dopo, il 13 ottobre. Il senatore Giovanardi, esponente in Commissione di un gruppo parlamentare di opposizione, lamentò infatti «la palese violazione dell'art.72 della Costituzione e del comma 1 dell'articolo 44 del Regolamento»¹¹, affermando che non vi era stato un reale esame in Commissione del disegno di legge¹².

La prassi di derogare, tanto al Senato quanto alla Camera, alle norme che prevedono tempi minimi per l'istruttoria, è, come già accennato, piuttosto diffusa¹³. Questo accade poiché il repentino passaggio dei testi dalla Commissione all'Assemblea permette alla maggioranza parlamentare non solo di accelerare i tempi del processo decisionale ma anche di mettere al riparo un determinato provvedimento da eventuali modifiche, che emergerebbero se fosse possibile svolgere una discussione puntuale e ponderata. Tutto ciò ha, inevitabilmente, gravi conseguenze sul prodotto legislativo finale, anche in termini di qualità dello stesso.

Non siamo dunque di fronte, nei casi citati, a delle anomalie nel procedimento parlamentare, bensì ad una prassi del tutto ordinaria. Tuttavia, se per la legge elettorale tale *modus agendi* può suscitare dubbi circa la sua perfetta aderenza all'art. 72 Cost.¹⁴, per la legge sulle unioni civili appare inopportuno, per la delicatezza dell'argomento trattato, attinente ai diritti fondamentali dell'individuo, costituzionalmente tutelati. Inoltre non si è semplicemente avuta un'accelerazione dell'esame in Commissione, quanto piuttosto una sua quasi totale soppressione, avendo avuto luogo in soli sei giorni. Questo annullamento della fase referente costituisce un *vulnus* all'interno del procedimento legislativo il quale, come già ribadito, ha una funzione essenziale di garanzia e tutela di tutti gli attori parlamentari.

Altro elemento caratterizzante il procedimento di approvazione di entrambe le leggi è stato, nella sua parte finale, l'apposizione della questione di fiducia: ciò ha avuto l'effetto di rendere imm modificabile il provvedimento, nonché di garantirne l'approvazione¹⁵. Lo strumento della fiducia

¹⁰ Le Commissioni sono così di fatto trasformate in «camere d'attesa per i lavori dell'Aula»; v. G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, in *Il Seminario A.I.C. - I costituzionalisti e le riforme*, rivista n. 2, 2014, 11.

¹¹ Il cui comma 1 stabilisce che «le relazioni delle Commissioni sui progetti di legge assegnati in sede referente e redigente devono essere presentate nel termine massimo di due mesi dalla data di assegnazione».

¹² V. l'intervento del senatore Giovanardi, resoconto sommario n. 243 del 12-10-2015, in www.senato.it.

¹³ Si vedano, sul punto, C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in «Quaderni costituzionali», 2005, 787 ss.; o anche L. MINERVINI, *Il ruolo delle commissioni permanenti nella programmazione dei lavori parlamentari: note sull'applicazione dell'articolo 81 del Regolamento della Camera dei deputati*, in *Il parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati, vol. I*, Roma, 2013, 131 ss.; o ancora G. RIZZONI, secondo cui, nonostante il tempo riservato all'esame in sede referente costituiva uno snodo fondamentale dell'intera architettura della programmazione dei lavori, così come modificata nel 1997, dando all'opposizione la possibilità di mettere a fuoco tutte le possibili opzioni alternative, le risultanze della prassi non sono all'altezza delle aspettative. Il primato dell'assemblea è infatti rimasto immutato, determinando una «compressione dei tempi riservati alle commissioni», v. G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, cit., 274 s.

¹⁴ G. Azzariti afferma infatti che «Lo snaturamento del lavoro della Commissione (estromessa dal -o limitata nel proprio potere istruttorio) si rifletterebbe in una violazione diretta dell'art. 72 della Costituzione, che assegna- essa direttamente- una competenza autonoma e distinta rispetto a quella dell'Aula»; v. G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, cit., 10. A detta di altri commentatori, invece, si sarebbe verificata non una vera e propria violazione, bensì una «forzatura»; v. L. CIAURRO, *Italicum e criticità procedurali: un feticcio che resiste?* in *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, Il Mulino, Bologna, 2016, 111.

¹⁵ Nello specifico, l'apposizione della questione di fiducia produce essenzialmente tre ordini di effetti, anche in deroga ai principi costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo: il voto palese per appello nominale, la

è oramai utilizzato dal Governo per «comprimere o peggio [...] escludere la potestà emendativa del Parlamento»¹⁶ e per annichilire la discussione sui provvedimenti legislativi più importanti e più controversi (quali, appunto, i due provvedimenti di cui si discute).

Per quanto riguarda la legge elettorale 52/2015, le votazioni di fiducia furono, alla Camera¹⁷, addirittura tre: a nulla valsero le richieste delle opposizioni (nonché delle voci dissidenti all'interno della maggioranza) di proseguire con l'esame senza ricorrere all'*extrema ratio* della questione di fiducia.

3. Emendamento Esposito ed emendamento Marcucci: un solo modello, due esiti diversi. Quale ratio?

3.1. L'emendamento Esposito

Dopo aver analizzato gli aspetti comuni nel procedimento legislativo, nella fase istruttoria e nella fase finale, è opportuno far riferimento alla vicenda dei due emendamenti premissivi i quali, com'è noto, hanno avuto esiti diversi, pur nella somiglianza di intenti che sta alla base della loro genesi.

Occorre, in primo luogo, soffermarsi sul potere di emendamento. Esso è intrinsecamente legato al «libero svolgimento della dialettica parlamentare»¹⁸, in quanto consente a ciascun parlamentare di apportare il proprio contributo al testo sul quale si discute, promuovendo una modifica, un'aggiunta o una eliminazione di un determinato articolo. È dunque il momento in cui le opposizioni possono attivamente partecipare al procedimento decisionale, non in maniera ostativa, ma in modo propositivo: è, sostanzialmente, uno strumento essenziale per realizzare una convergenza di interessi tra maggioranza ed opposizione, superando, su un aspetto preciso e dai confini delimitati, il conflitto esistente¹⁹, arrivando così al compromesso kelseniano.

Per quel che concerne il fondamento di tale potere, è opportuno osservare come la Costituzione non lo menzioni mai espressamente (se non nella XVII disposizione transitoria, ove, al terzo comma, prevede che, «fino al giorno delle elezioni delle nuove camere», le Commissioni permanenti costituite in seno all'Assemblea costituente restino in funzione e che le Commissioni legislative possano rinviare «al Governo i disegni di legge, ad esse trasmessi, con eventuali

priorità della votazione su cui è stata posta la fiducia, l'inemendabilità e l'indivisibilità dell'oggetto di tale votazione; v. N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013, 215, o anche L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, 667.

¹⁶ C. F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 597.

¹⁷ È utile evidenziare che in Senato, dove era stato approvato l'emendamento Esposito (come a breve si vedrà), non fu posta la questione di fiducia.

¹⁸ M. TROISI, *Aspetti dell'esame degli emendamenti in Assemblea*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 1993, 131.

¹⁹ Il confronto tra tutte le forze parlamentari è infatti tutt'ora essenziale, nell'epoca della «democrazia dei leader», per le concrete necessità di governo delle attuali società, profondamente complesse, che fanno confluire all'interno del sistema istituzionale domande così variegate da non poter essere soddisfatte solo dai vertici esecutivi; i Parlamenti invece, «attraverso la loro dialettica tra maggioranza e opposizione, rappresentano tuttora formidabili dispositivi di assorbimento e rielaborazione in formato politicamente trattabile di queste incandescenti istanze sociali»; v. G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, cit., 357 s.

osservazioni e proposte di emendamenti»²⁰). Tuttavia, è certamente possibile trarre l'esistenza del diritto a presentare emendamenti dalla lettura di due articoli²¹: dall'art. 70 e dall'art. 72.

L'art. 70, nel prescrivere l'esercizio collettivo della funzione legislativa da parte delle due Camere, postula la possibilità di modificare i progetti di legge in discussione²²; similmente l'art. 72, prevedendo l'approvazione delle leggi articolo per articolo, implica necessariamente l'esigenza di un'analisi che tenga conto in modo puntuale e dettagliato di ogni proposta relativa ai singoli articoli, dunque anche proposte emendative.

La discussione e la conseguente votazione di emendamenti appartengono quindi alla fase deliberativa del procedimento legislativo e ciascun parlamentare, titolare della funzione legislativa, ha inevitabilmente il diritto di presentare, discutere e votare i propri emendamenti²³.

Considerata la loro importanza, nonché il loro fondamento costituzionale, è opportuno soffermarsi sull'utilizzo che è stato fatto, nella attuale legislatura, degli emendamenti premissivi, i quali si caratterizzano per l'effetto preclusivo che cagionano, facendo decadere tramite la loro votazione prioritaria e la conseguente approvazione tutti gli emendamenti con essi contrastanti.

Gli emendamenti premissivi²⁴ sono generalmente usati a fini espositivi, ovvero per esplicitare, ad esempio, «le finalità delle legge, i principi generali della materia, la definizione delle nozioni contenute nel testo, il richiamo ai pertinenti articoli della Costituzione, i riferimenti alla normativa

²⁰ G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 5. Seminario 1994, Torino, 1995, 213 ss., spec. 215.

²¹ N. LUPO, *Emendamenti, Maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University press, Roma, 2007, 52. Secondo tale autore un fondamento può essere trovato anche negli articoli 94 e 81 della Costituzione. L'art. 94 «nel momento in cui fa riferimento ad una *proposta del Governo*, appare infatti sufficientemente (e volutamente) generico, in modo tale da includere sicuramente, a prescindere dalla disputa relativa alla loro natura e al loro rapporto con l'iniziativa legislativa, anche gli emendamenti: questi, infatti, prima di essere votati e, eventualmente, approvati, sono qualificabili, appunto, come *proposte emendative* o proposte di emendamenti». Per quanto riguarda l'art. 81 invece «i lavori preparatori di tale articolo mostrano piuttosto chiaramente che i costituenti, nell'attribuire alle Camere la funzione di approvare ogni anno *i bilanci*, davano per scontata la sussistenza di un potere emendativo del parlamento anche con riguardo ad una legge per più versi assai peculiare come la legge di bilancio; tant'è che gli stessi contenuti del terzo comma dell'art. 81 Cost., ai sensi del quale *con legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese*, e del successivo quarto comma, che prevede l'obbligo di copertura delle leggi di spesa, sono stati visti, dallo stesso costituente, come diretti essenzialmente a porre un freno all'emendabilità parlamentare del bilancio e delle leggi con effetti finanziari, oltre che come volti rispettivamente a delimitare il contenuto proprio della legge di bilancio e a fissare un vincolo al potere di iniziativa delle leggi».

²² M. TROISI, *Aspetti dell'esame degli emendamenti in Assemblea*, cit., 131.

²³ G. Fiorucci ritiene che siano una «proiezione del diritto di iniziativa legislativa»; v. G. FIORUCCI, *La discussione degli emendamenti e degli articoli*, in *Il Parlamento della Repubblica, organi, apparati, procedure*, Camera dei deputati, Roma, 1987, 87.

²⁴ Sulla cui origine si sofferma L. Ciaurro, secondo cui «la tecnica normativa, seppur non frequentissima, degli emendamenti (c.d. premettivi o *rectius* premissivi) volti a proporre articoli aggiuntivi, che debbono essere collocati prima dell'articolo 1, trova una prima codificazione esplicita nel testo interistituzionale riguardante: Regole e raccomandazioni sulla formulazione tecnica dei testi legislativi (pubblicato in Gazzetta Ufficiale 29 maggio 1986, n. 123, suppl. ord.) ed emanato dalle Presidenze delle Camere (Circolari del 28 febbraio 1986) e della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Circolare del 26 febbraio 1986): articoli aggiuntivi che debbano essere collocati prima dell'articolo 1 di un atto legislativo previgente e vanno contrassegnati con il numero 01 (02, 03, ecc.)»; v. L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in www.osservatorioaic.it, marzo 2015, 3.

dell'Unione europea, le connessioni con trattati internazionali, la possibile attuazione di contenuti della giurisprudenza costituzionale e/o sovranazionale...»²⁵.

Nel caso dell'emendamento Esposito (antecedente rispetto all'emendamento Marcucci) si era invece in presenza di una sorta di sintesi dei caratteri essenziali della legge: l'obiettivo non era quello di stabilire i principi della riforma elettorale, bensì quello di sancirne in via preliminare e definitiva l'assetto normativo²⁶, facendo al contempo decadere gli emendamenti presentati dalle opposizioni; il contenuto dell'emendamento, specifico e ben dettagliato, venne poi riportato pedissequamente nell'art. 1 della legge, il quale racchiudeva gli aspetti fondamentali del nuovo sistema elettorale.

L'emendamento presentato dal senatore Esposito riproduceva, sostanzialmente, l'accordo di natura extra-parlamentare concluso tra alcune forze politiche, volto a sancire: l'attribuzione del numero dei seggi su base nazionale; la clausola di sbarramento al 3%; l'eventuale turno di ballottaggio al mancato raggiungimento del 40% per la lista di maggioranza relativa; il numero di circoscrizioni e dei collegi, nonché la natura plurinomiale di questi ultimi; la priorità di elezione per i capilista; alcuni elementi di pari opportunità tra i generi; le modalità di realizzazione della riforma anche attraverso successivi decreti delegati; la sospensione dell'efficacia del nuovo sistema fino alla metà del 2016.

L'approvazione di un simile emendamento cagionò l'automatico venir meno di tutti gli emendamenti con esso contrastanti: 35.800 su 48.000, secondo fonti giornalistiche e parte della dottrina²⁷, 1874 secondo altri²⁸. In entrambi i casi ci troviamo dunque di fronte ad un vasto numero di emendamenti, la cui relativa discussione è risultata preclusa in seguito al sapiente espediente procedurale messo in atto da un esponente della maggioranza governativa. I parlamentari (di opposizione ma anche di maggioranza) non hanno potuto arricchire, con il loro contributo, l'esame della legge elettorale, cristallizzata nei suoi elementi fondanti dall'approvazione dell'emendamento Esposito. Le conseguenze che ha avuto un simile *modus agendi* sulla qualità del nostro parlamentarismo sono estremamente rilevanti, poiché c'è stata una evidente forzatura delle procedure per piegare il Parlamento al volere della maggioranza. Ciò ha comportato un pericoloso snaturamento della stessa funzione di rappresentanza, che pur dovrebbe essere la funzione principale dell'organo parlamentare: se i parlamentari, rappresentanti del corpo sociale, non possono intervenire in maniera propositiva nel procedimento di decisione, ma devono limitarsi, con un no o un sì, ad aderire o a rigettare una proposta che viene per lo più imposta, è chiaro come la possibilità di "rappresentare" istanze variegata e bisogni differenziati venga meno. Questo ragionamento vale a prescindere dal fatto che si consideri tale emendamento rispondente o meno alle norme regolamentari: vi è chi, infatti, lo considera perfettamente ammissibile e conforme a quanto prescritto dal Regolamento del Senato²⁹ e vi è chi, invece, ritiene di poterne certamente

²⁵ L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, cit., 4.

²⁶ A. FALCONE, *La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super-emendamento premissivo e il voto 'bloccato' sulla proposta di legge*, in www.osservatorioaic.it, marzo 2015, 10.

²⁷ A. FALCONE, *La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super-emendamento premissivo e il voto 'bloccato' sulla proposta di legge*, cit., 10.

²⁸ V. G. PICCIRILLI, il quale ha esaminato l'allegato A alla seduta del 20 gennaio 2015; G. PICCIRILLI, *Tutto in un voto (premissivo)! La fissazione dei principi dell'Italicum nel suo esame presso il Senato*, in www.forumcostituzionale.it, 1.

²⁹ V. G. PICCIRILLI, *Tutto in un voto (premissivo)! La fissazione dei principi dell'Italicum nel suo esame presso il Senato*, in www.forumcostituzionale.it, 30 gennaio 2015; una posizione meno rigida è quella assunta da L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, cit.

illustrare la contrarietà a quest'ultimo³⁰. Nello specifico, i fautori di quest'ultima tesi sostengono di non trovare disposizioni dalle quali risulti possibile un emendamento premissivo di tal genere: alla luce dell'art. 102, che disciplina le modalità di votazione degli emendamenti, si ricava il principio ispirato a promuovere la più ampia discussione possibile in materia di emendamenti. Ciò è dimostrato, in particolar modo, dal comma 2, il quale, nello stabilire l'ordine di votazione degli emendamenti, prevede che «qualora siano stati presentati più emendamenti ad uno stesso testo, sono posti ai voti prima i soppressivi e poi gli altri, cominciando da quelli che più si allontanano dal testo originario e secondo l'ordine in cui si oppongono, si inseriscono o si aggiungono ad esso. Quando è presentato un solo emendamento soppressivo di un intero articolo, si pone ai voti il mantenimento del testo». Tale disposizione sembra evidentemente orientata a fare in modo che, nella discussione degli emendamenti, venga garantito il più ampio pluralismo, tanto da consentire la votazione, in primo luogo, degli emendamenti che più si allontanano dal testo in esame (e quindi, verosimilmente, gli emendamenti dell'opposizione o comunque di coloro che in misura maggiore sono critici verso una specifica parte del testo in discussione). La votazione prioritaria dell'emendamento Esposito (prioritaria in quanto premissivo) si è invece resa colpevole di ledere gli interessi di coloro che, contrari al contenuto dello stesso, miravano ad avere la possibilità di influire sulla decisione finale. Sotto questo profilo sembra essere non perfettamente in linea con le prescrizioni regolamentari³¹.

Un'altra questione da affrontare se si vuole ragionare nell'ambito della conformità o meno al regolamento del Senato, è quella relativa alla possibilità di presentare sub-emendamenti. Nello specifico, il senatore Calderoli, nella seduta del 20 gennaio 2015, chiedeva di subemendare in corso di seduta l'emendamento premissivo 01.103, ai sensi dell'articolo 100, comma 5, Reg. Sen. L'intento era quello di poter avere dei margini per ridurre la portata preclusiva di quello che, sempre nel corso della medesima seduta, venne definito un «emendamento trappola»³², presentato, per di più, al limite della scadenza temporale per la presentazione degli emendamenti. La Presidenza tuttavia, pur riconoscendo la legittimità della questione sollevata, ha rilevato come la disposizione menzionata non trovasse applicazione da quattro legislature, e come dunque potesse essere definita «desueta». Conseguentemente l'Assemblea (consultata a norma dell'art. 92, comma 3, Reg. Sen.) si è espressa contro la proposta avanzata dal senatore Calderoli³³. Pur di non consentire ai parlamentari di esercitare un loro diritto, quello di emendamento, è stato dunque coscientemente disapplicato un comma del regolamento, tuttora vigente. Ciò evidenzia l'elevato tasso di politicità che pervade la conduzione dei lavori d'assemblea, in cui anche norme regolamentari mai effettivamente modificate o abrogate possono tuttavia essere disapplicate, in conformità all'obiettivo che deve essere raggiunto; che in tal modo si limiti, fino quasi all'annullamento, una prerogativa parlamentare, ha nei fatti poca importanza.

³⁰ V. A. FALCONE, *La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super- emendamento premissivo e il voto 'bloccato' sulla proposta di legge*, cit.; o anche M. VILLONE, *L'autodistruzione della democrazia*, in www.ilmanifesto.it, 28 gennaio 2015.

³¹ Sul punto, v. A. FALCONE, *La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super- emendamento premissivo e il voto 'bloccato' sulla proposta di legge*, cit., 11 ss.

³² Tale colorita espressione è pronunciata dal Senatore Crimi; v. resoconto stenografico, 20 gennaio 2015, in www.senato.it.

³³ S. BARGIACCHI, *Chi di emendamento perisce, di subemendamento non perisce. I subemendamenti presentati in corso di seduta al Senato, morte di un comma del regolamento ?*, in www.forumcostituzionale.it, 4.

Della vicenda complessiva, relativa all'emendamento Esposito, c'è chi offre un'interpretazione divergente, arrivando a certificarne la piena legittimità³⁴. Tale interpretazione muove dalla considerazione che, seppur non formalmente previsto nell'elencazione ex art. 102, comma 2, Reg. Sen., l'emendamento premissivo è da sempre ritenuto, per prassi, perfettamente ammissibile e inquadrato all'interno del più ampio *genus* degli emendamenti aggiuntivi: la sua caratteristica è infatti quella di aggiungere un articolo prima di un determinato articolo³⁵. Dunque, essendo votato in via prioritaria, è conseguentemente naturale che le successive votazioni debbano adeguarsi ad esso.

Tuttavia, anche coloro che ritengono tale prassi perfettamente ammissibile sul piano procedurale, ne sottolineano gli effetti devastanti a livello sostanziale, osservando come ben potrebbe surrogare gli effetti dei maxi- emendamenti³⁶: in entrambi i casi c'è infatti l'intenzione di compattare la maggioranza e di evitare che emergano, al suo interno, eventuali elementi di dissidio che potrebbero far venir meno la decisione finale, o comunque ritardarla.

Quel che più rileva ai fini della trattazione è che, conformemente o meno ai regolamenti (o alle prassi) parlamentari, si è scelto di scrivere i principi della legge elettorale tentando di ridurre al minimo il contributo delle minoranze parlamentari, rendendole (quasi) insignificanti ai fini della decisione. Si è scelto di adottare un mero espediente procedurale, una «tecnica normativa oggettivamente azzardata»³⁷, anziché trovare un compromesso. Leggendo il resoconto stenografico di quella seduta emerge plasticamente la posizione di totale impotenza delle opposizioni di fronte alla piena consapevolezza, da parte di colui al quale è attribuita la paternità dell'emendamento in questione, di aver «battuto» una parte dei rappresentanti dei cittadini «sulla tecnica parlamentare»³⁸. Da qui sembra affiorare, prepotentemente, la grave condizione del moderno parlamentarismo, vissuto come una permanente battaglia tra fazioni avverse, durante la quale si può ricorrere a qualsiasi espediente pur di prevalere sull'avversario.

Un altro dato che è possibile rilevare dalla vicenda è l'ingente quantità di emendamenti presentati dalle opposizioni, che costituiscono un chiaro sintomo di una patologia di cui è affetto il processo di decisione parlamentare. Da un numero così esteso di emendamenti (48000) emerge sicuramente una forte finalità ostruzionistica, e per capire le motivazioni sottese al ricorso ad una tale modalità procedimentale occorre riflettere, in primo luogo, sugli attuali regolamenti parlamentari (così come modificati a partire dagli anni 80) e sugli strumenti effettivi a garanzia delle prerogative parlamentari. La prassi consolidatasi nei venti anni intercorrenti dall'ultima riforma, quella del 1997, mostra chiaramente come gli istituti posti a tutela delle opposizioni non abbiano poi effettivamente funzionato. Si pensi, ad esempio, all'istituto delle relazioni di minoranza, che avrebbe dovuto consentire alle opposizioni di esporre chiaramente e concretamente il proprio dissenso³⁹: la prassi rivela in modo spietato il fallimento di tale innovazione, poiché sono

³⁴ L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, cit.

³⁵ L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, cit., 10.

³⁶ L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, cit., 13.

³⁷ L. IMARISIO, *La nuova legge elettorale di fronte alla Consulta, tra questioni che tornano a bussare e questioni che restano fuori la porta*, in *www.osservatorioaic.it*, fasc.2/2016, 6. M. Villone parla, più duramente, di un «bavaglio istantaneo»; v. M. VILLONE, *L'autodistruzione della democrazia*, cit.

³⁸ Come affermato dal senatore Esposito, durante la seduta del 20 gennaio 2015. V. i resoconti stenografici, 20 gennaio 2015, in *www.senato.it*.

³⁹ V., sul punto, G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XII legislatura*, Giuffrè, Milano, 2002, 56; o anche M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, Milano, 2005, 168 ss.

state, nella XVI legislatura, soltanto 18 le relazioni presentate, contro le 80 della XIII legislatura. Ancora, è possibile far riferimento alla valorizzazione dell'istruttoria in sede referente, che avrebbe dovuto costituire, nelle intenzioni del riformatore del 1997, un momento di confronto reale tra le forze parlamentari: anche tale innovazione, come risulta dalla prassi e da quanto accennato in precedenza, non ha trovato applicazione⁴⁰.

Dunque, a fronte di una programmazione rigidamente determinata dalla maggioranza, di una estensione generalizzata del contingentamento dei tempi, di un inesistente esame istruttorio, e del fallimento degli altri strumenti introdotti per valorizzare il ruolo delle opposizioni è evidente come queste ultime si trovino ad essere schiacciate dall'attività della maggioranza⁴¹, ed è per questo che provano ad incidere nel procedimento legislativo attraverso la presentazione di un numero ingente di emendamenti, sia per reale volontà di intervenire, positivamente, sul testo di legge, sia per volontà di far ostruzionismo e quindi di rallentare o interrompere l'esame dello stesso. Tuttavia tali emendamenti non vengono poi analizzati, ed anzi inducono la maggioranza a trovare espedienti volti ad evitare la loro effettiva votazione: ciò, oltre a permettere di superare in modo agevole i tentativi di ostruzionismo, mortifica al contempo quei parlamentari i cui emendamenti sono effettivamente espressione di una intenzione di riflettere su determinati aspetti della legge in discussione.

In tal modo, si arriva all'approvazione finale di un provvedimento su cui, sostanzialmente, i gruppi di opposizione non hanno potuto né esprimere compiutamente il proprio dissenso (a causa della mancata conclusione dell'istruttoria e del contingentamento dei tempi di discussione), né hanno avuto la reale possibilità di apportare modifiche⁴². Ciò costituisce un notevole problema, poiché conduce all'irrilevanza delle minoranze parlamentari, le quali non svolgono funzione collaborativa e neanche quella di alternativa costruttiva (così come si verifica, ad esempio, in Inghilterra, dove il governo ha il ruolo di *dominus* nel procedimento legislativo, ma alle opposizioni rimane una effettiva ed efficace funzione di controllo).

3.2. L'emendamento Marcucci

Le stesse esigenze (blindare una porzione di testo mediante il ricorso alla tecnica degli emendamenti premissivi) furono alla base della presentazione del cosiddetto emendamento Marcucci, l'emendamento 01.6000, volto a premettere all'art. 1 un articolo aggiuntivo, il cui comma 2 era suddiviso in nove lettere che sintetizzavano i contenuti essenziali (dei successivi articoli) del disegno di legge⁴³.

⁴⁰ V. sul punto v. G. RIVOSECCHI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna, 2012, 179.

⁴¹ G. Rizzoni afferma che le novelle regolamentari di fine secolo non sembra siano riuscite a contrastare una complessiva perdita di rilevanza delle prerogative dell'opposizione parlamentare. Afferma inoltre che tale fenomeno costituisce un particolare aspetto dell'evoluzione conosciuta dal rapporto fra parlamento e governo nel corso delle ultime legislature: la dinamica tra le due istituzioni ha visto gli equilibri sbilanciarsi vistosamente in favore dell'esecutivo; v. G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, cit., 299.

⁴² Il processo decisionale democratico viene a delinarsi come un «gioco a somma zero», in cui il vincitore alle elezioni riveste un ruolo egemone, isolando del tutto le altre componenti rappresentative della società; v. G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, cit., 301.

⁴³ L. CIAURRO, *Ddl Unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, cit., 115.

L'emendamento riguardava un elemento importante della legge in corso di approvazione, ovvero la cosiddetta "stepchild adoption"; su un tale punto, così delicato, lo stesso partito di maggioranza relativa era scosso da profonde lacerazioni, ed è per questo che fu scelto di ricorrere all'emendamento premissivo.

Seguendo il ragionamento di Luigi Ciaurro, è possibile distinguere una *pars destruens* e una *pars costruens* relativamente agli effetti procedurali di una simile categoria di emendamenti; per quanto concerne la prima parte, mentre nel caso dell'emendamento Esposito la *ratio* era quella di sottrarsi all'ostruzionismo dell'opposizione, attraverso la sopravvenuta ammissibilità degli emendamenti contrastanti, con l'emendamento Marcucci l'intenzione era proprio quella di scongiurare il rischio di eventuali richieste di scrutinio segreto su emendamenti relativamente ai quali era dubbia la tenuta della maggioranza; per quanto attiene la seconda parte, quella *costruens*, gli effetti erano quelli di determinare una sorta di *ricatto contenutistico* nei confronti degli articoli successivi, i quali dovevano necessariamente adeguarsi al contenuto dell'emendamento premissivo, nel caso in cui fosse stato approvato⁴⁴.

La sorte di tale emendamento però, pur così simile, nella struttura e negli effetti finali attesi, al suo precedente, fu completamente diversa. Innanzi tutto sembra doveroso un accenno, seppur breve, alle vicende politiche che sottendono alla presentazione dell'emendamento: quest'ultimo era infatti stato annunciato all'opinione pubblica come uno strumento che avrebbe concesso al Parlamento di esaminare in tempi ragionevoli il ddl al quale si riferiva, grazie al suo effetto preclusivo nei confronti degli innumerevoli emendamenti presentati dai gruppi di opposizione (oltre 6000). L'emendamento premissivo veniva dunque proposto come uno strumento per fronteggiare l'ostruzionismo delle minoranze; conseguentemente, essendo questo l'effetto che veniva immediatamente ricollegato all'emendamento, il partito di maggioranza relativa aveva annunciato che, qualora i gruppi di opposizione avessero ritirato la gran parte dei loro emendamenti, avrebbe prontamente abbandonato l'ipotesi di un emendamento premissivo, in modo tale da garantire una discussione libera da qualsiasi vincolo proceduralmente stabilito⁴⁵ e priva di ostruzionismi.

Tuttavia, a fronte dell'effettivo ritiro, da parte della Lega nord, di 4500 emendamenti (ne rimanevano circa 600), il capogruppo del partito di maggioranza affermò che vi era comunque la necessità di procedere con l'emendamento premissivo, il quale aveva, in ogni caso, un «proponimento sano», ovvero quello di «eliminare gli emendamenti che è possibile eliminare con un emendamento iniziale»⁴⁶. Si palesò dunque, in piena evidenza, che l'obiettivo dell'emendamento premissivo non era solo quello di bloccare gli ostruzionismi dell'opposizione (dato il numero esiguo di emendamenti rimasti), ma anche quello di impedire che le fratture all'interno della stessa maggioranza ponessero a rischio l'approvazione di un articolo fondamentale all'interno del provvedimento legislativo.

L'epilogo della vicenda è però contrario a quanto era stato progettato dal partito di maggioranza relativa e dall'autore dell'emendamento contestato: a determinare l'esito finale vi fu l'intervento del Presidente del Senato, il quale dichiarò, durante una riunione informale della Conferenza dei Capigruppo, di ritenere inammissibili tutti gli emendamenti premissivi all'art. 1 del disegno di legge n. 2081, in modo da «consentire un ordinato svolgimento dei lavori ed un attento esame di tutti gli

⁴⁴ L. CIAURRO, *Ddl Unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, cit., 115.

⁴⁵ V. la dichiarazione dello stesso senatore Marcucci, riportata in *Unioni civili: Marcucci, via emendamento*, in www.ansa.it, 27 gennaio 2016.

⁴⁶ Come si legge in *Unioni civili, Lega sfida Pd: "Salti il canguro". No dei dem. M5s: "Non lo voteremo". E il Senato sospende i lavori*, in www.ilfattoquotidiano.it, 16 febbraio 2016.

emendamenti presentati senza effetti preclusivi»⁴⁷: il numero di emendamenti, 500 circa, apparve dunque totalmente gestibile senza ricorrere ad *escamotage* procedurali⁴⁸.

Il discrimine tra l'ammissibilità dell'Esposito e l'inammissibilità del Marcucci sembra si giochi esclusivamente sul piano della quantità degli emendamenti presentati.

Se si prende in esame, come criterio decisivo per la valutazione di ammissibilità di un emendamento che, nei fatti, rende mute le minoranze, unicamente quello della quantificazione degli emendamenti presentati, ci si accorge di quanto sia un criterio rimesso alla totale disponibilità di coloro che sono chiamati a decidere, vista l'impossibilità di stabilire, *ex ante*, qual è il numero di emendamenti da considerarsi fisiologico, e quale invece quello patologico: impossibilità derivante dalla diversità di ogni progetto di legge, ciascuno dissimile dall'altro per il suo contenuto, per la sua importanza e, non da ultimo, per il procedimento legislativo che lo ha accompagnato (la chiusura imposta ed anticipata della sede referente può comportare, ad esempio, la presentazione di un numero di emendamenti ben più elevato del solito, vista l'impossibilità dei gruppi di minoranza di incidere nella fase in commissione). Risulta quindi manifesto come il conteggio del numero degli emendamenti presentati sia un criterio abbastanza debole per decidere circa l'ammissibilità o meno di emendamenti che hanno un pericoloso effetto preclusivo nei confronti della discussione parlamentare⁴⁹.

A ben vedere, vi è un'altra differenza tra le due vicende: se la decisione relativa all'inammissibilità dell'emendamento Marcucci fu presa dal Presidente del Senato, l'ammissibilità dell'Esposito era invece stata decisa dalla Presidente vicaria⁵⁰. Tale elemento va preso in considerazione, al fine di comprendere le ragioni che hanno condotto due emendamenti, in tutto identici (perfino nella loro scansione formale), ad un esito totalmente diverso.

Occorre perciò riflettere su quale sia il grado di discrezionalità rimesso a soggetti che detengono, *pro tempore*, la presidenza delle camere, le cui decisioni sono, al pari di quelle presidenziali, insindacabili e inappellabili.

⁴⁷ Come riportato da L. Ciaurro, che lamenta, inoltre, la mancata ufficializzazione dinanzi all'Assemblea della decisione presa; v. L. CIAURRO, *Ddl Unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, cit., 115.

⁴⁸ Seppur L. Ciaurro sostiene che si potrebbe sostenere che anche il numero di 500 emendamenti rappresenti un «numero eccessivo e non fisiologico»; v. L. CIAURRO, *Ddl Unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, cit., 116.

⁴⁹ L'effetto preclusivo della discussione è definito «pericoloso» poiché è la stessa Costituzione ad assicurare la completezza del dibattito, e dunque a sottolineare la necessità di un confronto reciproco tra le forze politiche, senza possibilità di emarginazioni o di esclusioni: ogni decisione dell'Assemblea deve essere presa solo dopo lo svolgimento di un dibattito in cui abbiano potuto partecipare tutte le forze politiche, arricchendo la discussione tramite la presentazione dei rispettivi punti di vista. Il fatto che la Costituzione sia orientata verso un tale ruolo fondamentale del dibattito si desume da alcune norme che assegnano alle minoranze poteri fondamentali in ordine allo svolgimento del dibattito parlamentare: nell'imporre la composizione proporzionale delle Commissioni in sede deliberante, e nell'attribuire alle minoranze il potere di riportare la discussione in Aula (art. 72, comma 3), nonché di convocare l'Assemblea (art. 62, comma 2). Tali norme tendono ad assicurare la completezza del dibattito nelle sedi decentrate, e a rendere possibile l'ampliamento all'intera Aula, vista la sua primaria e centrale importanza. V. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 132 s.

⁵⁰ Così come afferma lo stesso Pietro Grasso in un'intervista, in cui dichiara di non aver mai approvato alcun «super canguro»; v. A. FABOZZI, *Grasso: con i canguro io non c'entro*, in *www.ilmanifesto.it*, 24 febbraio 2016.

4. Sulla scia dei precedenti si può ripensare il bicameralismo in un solo emendamento

Da ultimo, sembra opportuno far riferimento ad una vicenda che, similmente a quella dei due emendamenti premissivi, ha visto l'utilizzo della tecnica emendativa come strumento per cristallizzare accordi tra parti politiche senza passare per il dibattito parlamentare, sfruttando «il varco aperto»⁵¹ dall'emendamento Esposito. È il caso del c.d. emendamento Cociancich, l'emendamento 1.203 all'art. 1 del disegno di legge di revisione costituzionale, approvato dalle Camere nel 2016 ma respinto dal corpo elettorale lo scorso 4 dicembre. Tale emendamento (successivo rispetto all'Esposito ma precedente al Marcucci), di natura diversa dai due che sono stati precedentemente analizzati in quanto non rientra nella categoria dei premissivi, ebbe tuttavia il medesimo effetto preclusivo: quello di far decadere, senza che ne fosse possibile la discussione e la relativa votazione, i rimanenti emendamenti allo stesso articolo. Tra questi, nel caso di specie, vi erano quelli per i quali il Presidente del Senato aveva ammesso la deliberazione con scrutinio segreto, che avrebbero verisimilmente messo a rischio la tenuta della maggioranza parlamentare a sostegno della riforma governativa. Si scelse, sostanzialmente, di «blindare» il contenuto dell'articolo che costituiva il cuore della riforma dell'assetto bicamerale tramite un espediente procedurale⁵². Tale strumento, passato alle cronache giornalistiche con il nome di «canguro», fece il suo ingresso nella prassi parlamentare nel 1996 quando, durante una riunione della giunta per il regolamento, il Presidente Mancino spiegò che poteva essere utilizzato, vista «l'esigenza di adottare le procedure idonee a garantire l'esame e il voto dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, nel rispetto delle previsioni del calendario dei lavori», sulla base degli artt. 100, comma 8⁵³, e 102, comma 4⁵⁴, Reg. Sen., in analogia a quanto previsto dall'allora art. 85 Reg. Cam.⁵⁵. Tale modalità operativa fu poi utilizzata, dal Presidente Pera, durante la discussione di riforme costituzionali (nel 2002, relativamente alla legge costituzionale sulla devolution, e nel 2004, in merito alla legge costituzionale di riforma della II parte della Costituzione). Questi precedenti sono infine stati utilizzati, dal Presidente Grasso, per giustificare il ricorso alla regola del canguro, esplicitata come «Votazione delle parti comuni degli emendamenti con conseguente effetto

⁵¹ M. VILLONE, *Il precedente pericoloso*, *www.ilmanifesto*, 2 ottobre 2015. In dottrina ricorre spesso il riferimento ad un uso improprio dei precedenti: si parla infatti dell'«inseguimento del peggior precedente», selezionato non in base ad una sua maggiore conformità a Costituzione, ma unicamente in considerazione della convenienza politica del momento, o dell'esigenza di sbloccare uno stallo decisionale. Viene inoltre sottolineato come, in corrispondenza al maggior peso assunto dai precedenti negli ultimi venti anni, non ci sia stato un aumento di pubblicità degli stessi, essendo addirittura abbandonate le forme tradizionali attraverso cui i precedenti venivano resi noti (si pensi al volume in cui si raccoglievano le *Circolari e disposizioni interpretative del regolamento*, la cui ultima edizione risale al 1994) V. N. LUPO, *Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, in ID. (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2013, 12 s.

⁵² V. ad esempio quanto riportato dal senatore Corradino Mineo: «Di fatto, l'emendamento del senatore Cociancich nega a quest'Assemblea la possibilità di intervenire e migliorare in ordine al tema delle competenze del Senato, quindi in qualche misura restringe ancora di più il dibattito trasformandolo soltanto in un sì o un no rispetto a ciò che vuole il Governo»; v. resoconto stenografico, 1 ottobre 2015, in *www.senato.it*.

⁵³ «Il Presidente può stabilire, con decisione inappellabile, la inammissibilità di emendamenti privi di ogni reale portata modificativa e può altresì disporre che gli emendamenti intesi ad apportare correzioni di mera forma siano discussi e votati in sede di coordinamento, con le modalità di cui all'articolo 103».

⁵⁴ «Il Presidente ha facoltà di modificare l'ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia o della chiarezza delle votazioni stesse».

⁵⁵ V. Giunta per il regolamento, resoconto sommario, 17 luglio 1996.

preclusivo sugli emendamenti successivi in caso di reiezione» durante l'esame dell'ultima proposta di riforma costituzionale⁵⁶.

Tuttavia, dalla ricostruzione effettuata, possono emergere delle precisazioni interessanti: innanzi tutto, il primo utilizzo della tecnica del canguro viene fatto durante l'analisi di un disegno di legge di conversione di un decreto- legge: un'ipotesi, questa, caratterizzata da un'urgenza peculiare, cui fa riferimento la stessa Costituzione all'art. 77; inoltre, è lo stesso regolamento del Senato a prevedere che «Il disegno di legge di conversione, presentato dal Governo al Senato, è in ogni caso iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento»⁵⁷: vi è dunque, in relazione all'ipotesi della decretazione d'urgenza, una necessità di speditezza dei lavori parlamentari invocata dal regolamento, conformemente ai principi costituzionali. Non sembra quindi che un simile precedente possa esser utilizzato, senza una evidente forzatura, in riferimento all'approvazione di una legge di revisione costituzionale. Tra l'altro il Presidente Mancino, nel 1996, faceva espresso riferimento, per analogia, all'art. 85 del regolamento dell'altro ramo del Parlamento: è altresì interessante notare come l'art. 85- bis, introdotto nel 1997, vieti la possibilità di applicare l'ultimo periodo del comma 8 dell'art.85 («è altresì in facoltà del Presidente di modificare l'ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia o della chiarezza delle votazioni stesse») nella discussione dei progetti di legge costituzionale. Per di più, le decisioni del Presidente Pera non risultano sostenute da alcun parere della giunta per il regolamento: nel 2014 si è dunque cristallizzato un precedente, che era stato frutto di una scelta solitaria del Presidente del Senato⁵⁸ (esponente della maggioranza governativa che quelle riforme costituzionali aveva presentato), e che avrebbe dovuto consentire di modificare il nostro assetto costituzionale senza che fossero attentamente vagliate tutte le diverse opzioni alternative. È inoltre opportuno menzionare il fatto che, così come accaduto con l'emendamento Esposito, anche in questo caso ci fu il respingimento della richiesta, pervenuta dall'opposizione, di subemendare il testo dell'emendamento⁵⁹.

⁵⁶ V. Archivio delle notizie, Votazione degli emendamenti: la regola del canguro, 7 agosto 2014, in www.senato.it.

⁵⁷ Art. 78, comma 5, Reg. Sen.

⁵⁸ Relativamente a tale ruolo del Presidente, è interessante citare quanto affermato da M. Manetti, secondo la quale «il potere del Presidente di Assemblea di creare regole *ad hoc*, e di selezionare all'uopo precedenti più o meno confacenti, non è in grado di ancorarsi a presupposti solidi. Al riguardo non vale addurre che questo potere deriva dalla responsabilità, attribuitagli dal regolamento, non solo di assicurare l'osservanza delle norme vigenti, ma anche di garantire il buon andamento dei lavori. A stretto rigore, infatti, quest'ultimo riguarda l'ordine delle sedute e la protezione da ingerenze esterne all'Assemblea, e non include un potere quasi- normativo qual è quello che oggi si continua a praticare»; v. M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, in L. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2013, 308 s.

⁵⁹ Secondo S. Bargiacchi, diversa e più controversa è l'interpretazione adottata circa il caso Cociancich (seduta pomeridiana del 30 settembre 2015). In questa situazione, infatti, la Presidenza ha ritenuto di non poter permettere la presentazione di ulteriori subemendamenti, anche se presentati conformemente alle disposizioni dell'art. 100 comma 5, nel caso in cui essi riproducessero emendamenti preclusi dall'approvazione del Cociancich stesso, restringendo così l'ambito di applicazione dell'art.100 comma 5. La lettura adottata dalla Presidenza non considera però che le modifiche apportate al testo, in seguito all'approvazione dell'emendamento 1.203 Cociancich, hanno creato un nuovo spazio emendativo prima inesistente, in cui sarebbe stato potenzialmente possibile intervenire attraverso la presentazione di subemendamenti in corso di seduta, adottando un'interpretazione letterale e non restrittiva delle norme contenute nell'articolo 100, comma 5, Reg. Sen.; v. S. BARGIACCHI, *Chi di emendamento ferisce di subemendamento non perisce. I subemendamenti presentati in corso di seduta al Senato, morte di un comma del regolamento?*, cit., 4 s.

M. Villone invece, partendo dalla premessa secondo la quale gli emendamenti della maggioranza furono portati a conoscenza dei senatori solo all'ultimo momento, ritiene che, nonostante fosse rispondente al vero quanto affermato dalla presidenza, ovvero che fossero scaduti i termini per la presentazione dei subemendamenti, le «condizioni reali»

5. Considerazioni conclusive

In conclusione, ci si chiede se sia sostenibile e proceduralmente accettabile un sistema che, inevitabilmente, soggiace alle contingenze della politica⁶⁰. Vero è, come affermava Vincenzo Miceli, che l'elemento politico, nel diritto parlamentare, assume una rilevanza essenziale e «penetra in tutti i rapporti giuridici di questa categoria»⁶¹, che l'efficacia del regolamento può «misurarsi solo con riferimento alle circostanze concrete in cui si trova ad operare», e che il «fondamento della disciplina regolamentare» si rinviene «sempre nell'autonomia delle forze politiche»⁶², ma è altrettanto indispensabile tracciare dei margini invalicabili, affinché il diritto sia reso meno «libero»⁶³, ovvero cessi di essere nella completa disponibilità della maggioranza di turno. In caso contrario, si rischia di porgere nelle mani di coloro che momentaneamente detengono il potere un diritto illimitato di piegare le norme dei regolamenti parlamentari in base alla propria convenienza al fine di evitare, come nei casi sopra esaminati, che con la discussione nelle aule parlamentari possano rompersi o modificarsi accordi siglati al di fuori di quelle stesse aule⁶⁴. Si è infatti evidenziato come il procedimento legislativo che ha condotto all'approvazione dell'*Italicum* e della cosiddetta legge sulle Unioni civili sia stato caratterizzato dal ricorso ad espedienti che hanno consentito alla maggioranza governativa, più o meno agevolmente, di approvare senza troppe difficoltà le tanto agognate riforme⁶⁵: abbreviazione o assenza dell'istruttoria in commissione,

del dibattito avrebbero dovuto suggerire (o addirittura imporre) una breve riapertura dei termini. In merito all'utilizzo dell'art. 100, comma 5, Reg. Sen., afferma che tale norma, raramente invocata, avrebbe potuto consentire una parziale riapertura del dibattito; v. M. VILLONE, *Il precedente pericoloso*, cit..

⁶⁰ Anche N. Lupo parla di «un arretramento del diritto rispetto alle esigenze della politica», aggiungendo che «si sarebbe spostata indietro una delle frontiere più avanzate del diritto costituzionale, ossia, per l'appunto, il diritto parlamentare, che si caratterizza per tentare di insinuarsi, con regole razionali e tendenzialmente stabili, in quella che è tuttora considerata la casa della politica, regno per definizione dei rapporti di forza e della flessibilità, rispetto alle necessità del momento»; v. N. LUPO, *Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, cit., 13 s.

⁶¹ V. MICELI, *Per una cattedra di diritto parlamentare*, in *Rivista di diritto parlamentare*, Roma, 1898, 748 ss.

⁶² M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 136 s.

⁶³ Tale aggettivo è utilizzato da M. Manetti, la quale evidenzia, a partire dagli ultimi venti anni, la eccessiva fluidità e la elasticità della disciplina regolamentare, derogata o disapplicata con grande facilità; v. M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, cit., 305.

⁶⁴ Il ruolo del Parlamento, infatti, «non è quello di un organo passivo di pura registrazione di scelte, negoziate al di fuori»; v. A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in ID. (a cura di), *Il parlamento nel sistema politico italiano*, Edizioni di comunità, Milano, 1975, 35.

⁶⁵ L'attività legislativa dunque «non ha più il fine di stabilire, collegialmente e in contraddittorio, una disciplina meditata e perciò destinata ragionevolmente a durare nel tempo: è piuttosto un'attività *in progress* gestita in solitudine dall'Esecutivo»; ne deriva in tal modo una legge scaturita da un «procedimento nel quale i parlamentari non hanno potuto apportare riflessioni e correzioni, e nel quale non sono stati liberi di votare secondo le proprie opinioni»; v. M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico: atti del XXV, convegno annuale, Parma, 29-30 ottobre 2010*, Associazione italiana dei costituzionalisti, Jovene, Napoli, 2012, 11. Tali considerazioni, elaborate da M. Manetti con riguardo, principalmente, al fenomeno delle deleghe legislative, della decretazione d'urgenza e dei maxi-emendamenti ben possono essere riportate in questa riflessione: gli emendamenti premissivi si inseriscono all'interno di una gestione dei lavori parlamentari ad egemonia dell'Esecutivo, tramite la *longa manus*, in Parlamento, della propria maggioranza governativa.

emendamenti premissivi, questioni di fiducia sono inscindibilmente legati da un filo rosso⁶⁶, che li attraversa e che conduce ad una gestione decisionista, e subalterna alla politica, dei lavori parlamentari.

Occorre, sostanzialmente, un rinnovamento della legittimazione del diritto parlamentare, che è stata messa in crisi più di un secolo fa, con l'avvento del suffragio universale, e dunque del pluralismo all'interno delle assemblee elettive: le procedure parlamentari perdono la legittimazione che derivava automaticamente dal consenso dell'Aula intorno ai valori comuni dei rappresentanti dello stato monoclasse borghese⁶⁷. Il suffragio universale scardina questo sistema, in quanto il Parlamento diviene espressione di una moltitudine di interessi e bisogni tra loro estremamente diversificati. Tuttavia i regolamenti del 1971, nonostante le profonde fratture, anche ideologiche, esistenti nelle nostre Camere (specchio di altrettante fratture nella società), avevano avuto una legittimazione politica tale che essi erano sentiti «propri» dell'intera Assemblea, e dunque erano rispettati da tutte le forze politiche in quanto collocati in una sfera distinta dalla politica ordinaria: erano infatti il risultato di un accordo solennemente stipulato tra forze di maggioranza e forze di opposizione. Sostanzialmente, la disciplina regolamentare si presentava come «una ripetizione *in vitro* del patto costituente». In un clima del tutto peculiare in cui, nonostante la *conventio ad excludendum*, maggioranza ed opposizione collaboravano attivamente nelle procedure parlamentari, la legittimazione «costituzionale» del regolamento ne favoriva la lettura in chiave di garanzia, e dunque ogni forza politica reclamava il rispetto dello stesso⁶⁸. A partire dal 1993, con l'entrata in vigore di una legge maggioritaria, nonché di nuove forze politiche, il problema della legittimazione del diritto parlamentare acquista nuova importanza, in virtù del fatto che esso è nella disponibilità non più del Parlamento nel suo insieme, bensì della maggioranza governativa. Occorrerebbe quindi rafforzare e consolidare i limiti posti al potere politico e, conseguentemente, alla maggioranza contingente: infatti, mentre con un sistema istituzionale di tipo proporzionale la politica tende a rinvenire al proprio interno limiti e contropoteri efficaci, in un sistema di tipo maggioritario lo spazio rimesso alla politica dovrebbe essere più ristretto⁶⁹.

Dunque, per evitare abusi delle norme regolamentari, per ancorare la conduzione dei lavori parlamentari a delle regole che non siano facilmente violabili in virtù delle contingenze politiche e delle necessità della maggioranza, si potrebbe prevedere un rafforzamento della giunta per il regolamento⁷⁰, affinché tale organo tuteli in maniera efficace ciascun parlamentare, garantendo la corretta osservanza del regolamento. Potrebbe essere previsto, ad esempio, che essa venga consultata ogni qualvolta ci sia una questione dirimente per la prosecuzione dei lavori parlamentari, o anche qualora lo richiedano esponenti delle opposizioni⁷¹: sarebbe certamente una garanzia per

⁶⁶ Il nesso, da un punto di vista teleologico e degli effetti sostanziali dei due strumenti, questione di fiducia ed emendamenti premissivi, è evidenziato anche da L. IMARISIO, *La nuova legge elettorale di fronte alla Consulta, tra questioni che tornano a bussare e questioni che restano fuori la porta*, cit., 6 s.

⁶⁷ M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 3 s. e 29 s.

⁶⁸ M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 111 ss.

⁶⁹ N. LUPO, *Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, cit., 15.

⁷⁰ La cui attuale debolezza è sottolineata da N. LUPO, *Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, cit., 15.

⁷¹ In dottrina si pensa di delineare «un obbligo per il Presidente di consultare, per le questioni 'nuove', la Giunta per il regolamento»; v. E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007, 37. Una decisione assunta dal Presidente sulla base del parere della giunta per il regolamento avrebbe infatti una legittimazione senz'altro maggiore, per un triplice ordine di considerazioni: in primo luogo, vi è una legittimazione di carattere discorsivo (infatti è consentito anche alle forze di opposizione di poter

questi ultimi, considerando il fatto che, nelle legislature del maggioritario, i Presidenti di entrambi i rami del Parlamento sono esponenti della maggioranza⁷² (essendo eletti dalla maggioranza *pro tempore*⁷³), «difficilmente qualificabili come giudici imparziali del diritto parlamentare, sempre più attivi nel dibattito politico»⁷⁴. Il Presidente, sostanzialmente, non è più espressione dell'unità dell'Assemblea⁷⁵: «la posizione *super partes* del Presidente, pur tenendo nelle prime due legislature del maggioritario, si è affievolita con il progredire della XIV legislatura, man mano che si consolidava la preclusione verso le istanze delle minoranze parlamentari, pur supportate da apposite disposizioni regolamentari»⁷⁶.

Nonostante ciò, i Presidenti rimangono interpreti privilegiati⁷⁷ del Regolamento: le loro decisioni sono insindacabili ed inappellabili⁷⁸, ed a volte rischiano dunque di apparire funzionali all'attuazione del programma di governo⁷⁹, minando così il ruolo di garanzia e di tutela del regolamento che dovrebbero concretizzare⁸⁰.

esprimere – nella sede più idonea – la loro interpretazione rispetto alla quale il Presidente deve eventualmente argomentare e motivare il proprio dissenso); in secondo luogo, la legittimazione deriva dalla maggiore pubblicità del parere, riprodotto in note redazionali sul regolamento; in terzo e ultimo luogo, se il parere è adottato all'unanimità o comunque a larga maggioranza o con un consenso trasversale, ciò accresce di per se stesso la legittimazione della decisione del Presidente; v. L. BARTOLUCCI, *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d'interpretazione del diritto parlamentare*, in www.forumcostituzionale.it, 19 novembre 2015, 5.

⁷² Definiti da M. Manetti «Presidenti di maggioranza»; v. M. MANETTI, *Le modalità di elezione e i poteri di nomina. La drammatica assenza di nuove regole per il ruolo dei Presidenti*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2013, Napoli, Jovene, 2013, 167.

⁷³ C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2012, 12.

⁷⁴ N. LUPO, *Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, cit., 5.

⁷⁵ Com'era invece nel periodo 1976-1993, quando vigevo la convenzione di attribuire un Presidente alla maggioranza ed uno alle opposizioni; v. M. MANETTI, *Le modalità di elezione e i poteri di nomina. La drammatica assenza di nuove regole per il ruolo dei Presidenti*, cit., 170. Tale convenzione, garantendo il bilanciamento tra le due cariche, sembrava sufficientemente idonea a garantire la «neutralizzazione» dei poteri presidenziali; v. C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, cit., 11.

⁷⁶ M. MANETTI, *Le modalità di elezione e i poteri di nomina. La drammatica assenza di nuove regole per il ruolo dei Presidenti*, cit., 71.

⁷⁷ V. sul punto R. Ibrido, secondo cui i Presidenti sono «azionisti di maggioranza» nell'interpretazione del Regolamento; v. R. IBRIDO, *L'uso dei precedenti da parte dei presidenti d'assemblea: il metodo storico-casistico di interpretazioni del diritto parlamentare*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2012, 6.

⁷⁸ S. POLIMENI, *La geometria della ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in www.forumcostituzionale.it, 12.

⁷⁹ In talune occasioni i Presidenti hanno manifestamente giustificato proprie scelte ricorrendo alla necessità di tutelare l'azione governativa: l'attuale Presidente della Camera ad esempio, nell'espone le motivazioni che avevano condotto ad applicare il contingentamento dei tempi alla discussione di un disegno di legge di conversione di un decreto legge (in manifesta contraddizione con quanto sancito dall'art. 154 Reg. Cam., che espressamente vieta tale modalità operativa), aveva dichiarato che «La minoranza deve poter far valere tutti i suoi diritti ma non fino ad impedire a una maggioranza di esercitare le sue prerogative»; v. L. BOLDRINI, *La ghigliottina non si ripeterà*, in www.larepubblica.it, 6 febbraio 2014.

Del resto, anche nei discorsi di insediamento dei Presidenti neo-eletti si rinvergono riferimenti alle prerogative della maggioranza, al suo «diritto di governare» e di realizzare il programma, e persino alle esigenze di Governo; v. M. VILLONE, *Boldrini sbaglia, Grasso va a segno*, in www.costituzionalismo.it, 11 febbraio 2014.

⁸⁰ Pesanti e feroci accuse sono infatti spesso rivolte ai Presidenti di assemblea, accusati di essere partigiani e non terzi imparziali. Tali accuse derivano non solo dalle parti politiche, ma anche da costituzionalisti: è il caso, ad esempio, di M. Villone, il quale commenta con parole estremamente gravi la conduzione, da parte del Presidente Grasso, del caso

La necessaria convocazione della giunta per il regolamento avrebbe dunque, in un tale contesto, un ruolo assai fondamentale, poiché essa costituisce uno dei pochi luoghi in cui il Presidente è tenuto a giustificare in forma parzialmente pubblica e a discutere le decisioni che è intenzionato ad assumere⁸¹: in questo modo si valorizzerebbe il «ruolo interno» (imparziale e di garanzia) della figura presidenziale, a detrimento invece del suo «ruolo esterno» (politico)⁸². L'attivismo dell'uomo politico-Presidente⁸³, che tende inevitabilmente a subire una naturale espansione nell'attuale sistema maggioritario, verrebbe ridimensionato, dovendosi egli confrontare con i componenti della giunta per il regolamento circa la corretta e pedissequa osservanza del diritto parlamentare. Inoltre, al fine di rafforzare l'imparzialità del Presidente si potrebbe aumentare il *quorum* di elezione dello stesso⁸⁴, facendo in modo che la figura del Presidente sia il risultato di una scelta maggiormente condivisa tra le forze politiche, e che non sia dunque espressione della sola maggioranza.

Si tenga inoltre in considerazione che, nonostante i più aspri scontri che si sono tenuti nelle aule parlamentari proprio in virtù di decisioni presidenziali, la giunta per il regolamento non viene convocata dal giugno del 2014. A tal proposito è suggestiva, e sicuramente non del tutto priva di fondamento, la motivazione che, secondo il senatore Calderoli, stava alla base della mancata riunione della giunta per il regolamento, così come richiesto, da ultimo, il 1 ottobre 2015, dalle opposizioni, proprio durante la discussione circa l'emendamento Cociancich e la possibilità di emendarlo: ha sostenuto che la Giunta non fosse stata convocata poiché, a causa degli spostamenti tra i Gruppi parlamentari, al suo interno non era riprodotta la stessa maggioranza dell'Aula (mentre, l'ultima volta che si era riunita, il 30 luglio 2014, almeno per quanto riguarda la riforma costituzionale, all'interno della Giunta vi era la maggioranza che avrebbe poi votato a favore della riforma)⁸⁵.

Quindi per evitare che, quando convocata (in casi che andrebbero previsti in modo espresso dal regolamento), si limiti ad essere una cassa di risonanza di decisioni già prese dalla maggioranza, in dottrina è stata avanzata la proposta di modificarne la composizione, mediante una ripartizione paritaria tra i vari gruppi parlamentari, similmente a quanto previsto per il Comitato della legislazione, e di rendere sindacabili le decisioni presidenziali davanti a tale organo di natura più

relativo all'emendamento Cociancich: «Grasso protagonista, dunque. Avremmo pensato che il primo dovere di un Presidente di assemblea fosse nei confronti dell'istituzione presieduta. Dobbiamo ricrederci... Grasso schierato a fianco del Governo»; v. M. VILLONE, *Boldrini sbaglia, Grasso va a segno*, cit.

⁸¹ N. LUPO, *Presidente di assemblea*, in *Dig. disc. pubbl.*, *Aggiorn.*, Torino, 2010, 459.

⁸² Il riferimento è all'evocativo accostamento della figura presidenziale con quella di Giano Bifronte, delineato da E. GIANFRANCESCO, *Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori: a ciascuno il suo*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2012- 2013, Jovene, Napoli, 2013, 216 s.

⁸³ E. GIANFRANCESCO, *Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori: a ciascuno il suo*, cit., 236.

⁸⁴ Come auspicato anche da 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*, Jovene, Napoli, 2008, 25; da F. CLEMENTI, E. GIANFRANCESCO, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, cit., 35 ss.; da L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. n.1/2009, 105; da C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo ?*, cit., 14.

⁸⁵ L. BARTOLUCCI, *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 6 s. Anche M. Villone evidenzia come i numeri della giunta non fossero «blindati per il Governo», e dunque sarebbe stato un «passaggio pericoloso»; v. M. VILLONE, *Boldrini sbaglia, Grasso va a segno*, cit.

«tecnica»⁸⁶. In tal modo, per coloro che ritengono che una decisione presidenziale sia frutto di eccessiva discrezionalità e che contrasti con le norme regolamentari (o anche con i principi costituzionalmente garantiti), sarebbe possibile ricorrere ad un organo interno, così da tutelare non solo le minoranze parlamentari ma anche la correttezza di alcuni meccanismi decisionali che, se rimessi alla mera maggioranza, rischiano di ledere la genuinità dello stesso procedimento legislativo, abbassando dunque la qualità del nostro parlamentarismo (al quale è legata, secondo Kelsen, la stessa sorte della moderna democrazia⁸⁷).

⁸⁶ Per quanto riguarda il ruolo e spunti ricostruttivi sulla giunta per il regolamento, v. P. GAMBALE, *Spunti ricostruttivi sul ruolo delle giunte per il regolamento nella formazione e interpretazione del diritto parlamentare italiano*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2012. La proposta di prevedere una composizione paritaria tra maggioranza ed opposizione nella giunta per il regolamento è stata inoltre avanzata, seppur in riferimento ad un sistema che si credeva andar verso il bipolarismo, da E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, cit., 36 ss.

⁸⁷H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in ID., *Il primato del Parlamento*, trad. it. a cura di C. GERACI, Giuffrè, Milano, 1982, 174.