

Qualche indicazione per una riforma dei regolamenti parlamentari*

1. Alle ottime ragioni che il *position paper* enuncia a supporto della necessità di procedere ad una riscrittura, sulla base di un accordo tra maggioranza e opposizione, delle “regole del gioco” politico mi permetto di aggiungerne un’altra.

Rispetto ad un sistema istituzionale ad impianto proporzionale, in cui la politica tende a trovare al proprio interno limiti e contropoteri efficaci, è noto infatti che in un sistema ispirato ad una logica maggioritaria e bipolare lo spazio rimesso alla politica dovrebbe essere più ristretto: in questi sistemi, non solo va individuata un’area per le decisioni *bi-partisan*, nella quale cioè è necessario che la politica, per decidere, raggiunga una quota di consenso più elevata di quella disponibile alla maggioranza; ma deve altresì essere più ampia, e ben definita, l’area delle decisioni *no-partisan*, rimesse cioè – per effetto di meta-decisioni, come sono quelle sul sistema istituzionale, assunte in forma *bi-partisan* e tendenzialmente permanente – a soggetti che politici non sono, e che rispetto alle forze politiche si pongono in posizione di terzietà.

Se si vuole, utilizzando la distinzione tra poteri di indirizzo e poteri di garanzia, può dirsi che a poteri di indirizzo che, grazie alla logica dei sistemi maggioritari, risultano decisamente rafforzati e che sono a pieno titolo esercitabili con il solo consenso delle forze di maggioranza, devono corrispondere – secondo quanto hanno osservato, tra gli altri, Andrea Manzella e Valerio Onida – poteri di garanzia più incisivi e più forti: idonei cioè ad evitare la cosiddetta “tirannide della maggioranza”, delimitando con rigore e prevenendo con efficacia le derive assolutistiche del potere politico; derive, evidentemente, tanto più naturali quando il circuito dell’indirizzo politico può vantare un suo solido fondamento nel pronunciamento del corpo elettorale.

Capisco che tale ragione tenda spesso ad essere omessa, probabilmente perché scomoda da accettare per i soggetti politici, dell’una e dell’altra parte: tanto più che la riduzione della sfera decisionale della politica a vantaggio di soggetti terzi, in Italia, si sovrappone e si interseca indissolubilmente con un crinale, quello dei rapporti tra la politica e la giustizia, lungo il quale si è sviluppato, all’inizio degli anni ’90, il rivolgimento del sistema politico e che a tutt’oggi costituisce, come è noto, una sorta di ferita aperta. Eppure, se si riuscisse a superare una logica meramente contingente, ci si accorgerebbe che, in realtà, è nell’interesse della stessa politica definire con chiarezza le sfere che ad essa sono precluse e quelle che richiedono una decisione condivisa tra maggioranza e opposizione: altrimenti, la politica finisce per risultare, nel confronto con la società, troppo debole e facile vittima degli interessi ostili ad essere governati.

Ad ogni modo, alla luce della ragione appena individuata si comprende meglio come mai risulti particolarmente urgente la riscrittura delle regole del diritto parlamentare, cui giustamente il *position paper* dedica un apposito paragrafo. Si tratta, infatti, delle regole del diritto costituzionale che si collocano all’avanguardia, lungo il confine tra politica e diritto¹, in quanto si riferiscono ad una sfera, come è quella dell’attività parlamentare, nelle sue diverse articolazioni, che la politica tende a considerare come di proprio, esclusivo dominio. Le regole vigenti, inoltre, sono state elaborate, nel loro impianto di

* Intervento al Seminario *Una moderna democrazia europea. L’Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, promosso da ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianeuropei, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Società aperta, tenuto a Roma il 14 luglio 2008. Il documento di base del Seminario, al quale l’intervento fa riferimento, si trova in Astrid Rassegna n. 75 del 14 luglio 2008.

¹ Del diritto parlamentare come “clinica costituzionale” parlava S. Tosi (ad esempio, *Diritto parlamentare*, I ed., Milano, Giuffrè, 1974, p. 7 s.).

fondo, nel 1971, in piena epoca proporzionalistica e hanno, dall'inizio degli anni '80 alla fine degli anni '90, subito una serie di rilevanti modifiche, avvenute però in assenza di un coerente disegno di fondo; e presentano non poche contraddizioni, sia interne sia esterne, nel rapporto cioè con le norme costituzionali (italiane ed europee) sopravvenute. Su alcune questioni che attengono alla riscrittura di queste regole mi soffermerò nel prosieguo di questo contributo.

2. Come per tutte le regole istituzionali, anche per le norme del diritto parlamentare è bene ricordare, sul piano del metodo, che esse non determinano di per sé gli assetti del sistema politico, ma forniscono agli attori politici una serie di incentivi o disincentivi, incidendo così solo mediamente sulle dinamiche del sistema politico.

In questa chiave, e con sguardo retrospettivo, si può affermare che, dal 1993 in poi, i regolamenti parlamentari – non da soli, ma insieme alla disciplina elettorale “di contorno”² –, lungi dall'incoraggiare una trasformazione in senso bipolare del confronto politico, hanno spinto nel senso di incentivare la frammentazione del sistema partitico e, con poche eccezioni, nel senso di garantire momenti di permanenza della logica proporzionalistica pre-esistente. Contribuendo così – sia detto, per ora, per inciso – a spingere verso la formazione di prassi e soluzioni occasionali, volte in qualche modo, pur nella sostanziale invarianza delle regole scritte, a porre rimedio alla carenza di poteri del Governo e della sua maggioranza e ad assicurare una più elevata capacità decisionale al sistema istituzionale.

In questa stessa chiave metodologica, quella delle norme del diritto parlamentare come incentivi o disincentivi rivolti al sistema politico, mi sembra assolutamente emblematica la vicenda relativa alla formazione dei gruppi parlamentari.

E noto, infatti, che, dal 1993 in poi, non si sia riusciti ad ottenere alcuna riduzione dei gruppi parlamentari agendo attraverso le sole norme regolamentari, che pure astrattamente ne avrebbero avuto la possibilità. Non soltanto sono falliti i tentativi di rivedere in tal senso la disciplina vigente (rimasta ancorata alle soglie numeriche di 20 deputati e di 10 senatori fissate rispettivamente nel 1920 e nel 1948), ma sono state altresì apportate alcune innovazioni che sono andate nel senso esattamente opposto, in particolare con l'introduzione delle componenti politiche del gruppo misto (in diritto alla Camera; in fatto al Senato): queste, benché previste al fine di rendere “governabile” il gruppo misto, hanno finito per rendere ancora più frammentato il quadro dei gruppi parlamentari (anche per effetto di interpretazioni presidenziali assai discutibili)³.

Il sistema politico, invece, con il concorso del corpo elettorale (e delle soglie di sbarramento previste dalla legge n. 270 del 2005), ha realizzato in pochi mesi tale obiettivo, senza toccare la disciplina vigente. Ciò non vuol dire, però, che non occorra più intervenire sulla disciplina dei regolamenti parlamentari, se non altro allo scopo di eliminare le norme che creano incentivi alla frammentazione (posto che spinte centrifughe potenzialmente potrebbero riaffacciarsi da un momento all'altro, a seguito di ulteriori movimenti del quadro politico)⁴; in un secondo momento, si potrà – sempre che lo si voglia – introdurre vincoli più significativi, in coerenza con le decisioni che saranno

² Sulla “legislazione di contorno” e sulla sua importanza nel determinare i caratteri dell'attuale sistema politico-istituzionale cfr. *La legislazione elettorale italiana*, a cura di R. D'Alimonte e C. Fusaro, Bologna, Il mulino, 2008.

³ Emblematica appare la decisione di consentire, alla Camera, la formazione di una componente politica del gruppo misto anche ai tre deputati appartenenti a “la Destra”, il 10 settembre 2007, che ben difficilmente si poteva sostenere rappresentassero “un partito o movimento politico la cui esistenza, *alla data dello svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati*, risulti in forza di elementi certi e inequivoci” (secondo quanto richiede l'art. 14, comma 5, del regolamento della Camera).

⁴ E in tal senso, si registra, infatti una significativa (ancorché non completa) convergenza tra le proposte di modifica formalizzate, all'inizio di questa legislatura, dalla maggioranza (le quali delineano un ventaglio più ampio di riforme regolamentari: cfr. A.C., XVI legislatura, doc. II, n. 3, Cicchitto e altri, e A.S., XVI legislatura, doc. II, n. 6, Gasparri e Quagliariello) e opposizione (le quali invece si limitano appunto a rivedere questo aspetto: A.C., XVI legislatura, doc. II, n. 1, Veltroni e altri, e n. 2, Volontè e altri; A.S., XVI legislatura, doc. II, n. 3, Finocchiaro e altri).

assunte riguardo alla legge elettorale e sempre nel rispetto dei limiti (peraltro, a mio avviso, non particolarmente stringenti) derivanti dal divieto di mandato imperativo posto dall'art. 67 Cost.⁵.

3. A parte le suddette modifiche alla disciplina dei gruppi, ci si deve domandare se ci si può spingere più in là, nell'intervenire sui regolamenti parlamentari.

In astratto la risposta è sicuramente e nettamente positiva: nei regolamenti parlamentari non mancano punti critici, da affrontare con urgenza per assicurare il buon funzionamento di un'istituzione parlamentare che tende ad essere "accerchiata" da più fronti: che soffre la legittimazione diretta di cui gode l'esecutivo; che deve fare i conti con un profondo mutamento dello Stato-nazione intorno al quale è venuta costruendo i suoi successi; che, infine, subisce la concorrenza dei mezzi di comunicazione nello svolgere quella funzione rappresentativa, di raccordo tra Stato-apparato e società civile, che le è coesistente.

Mi limito qui a prospettare un elenco, assolutamente provvisorio ed incompleto, di alcuni di questi punti critici. A partire dalle procedure regionali, per le quali ancora oggi compaiono quattro articoli del regolamento della Camera (artt. 103-106) sull'approvazione, con legge statale, degli statuti regionali ordinari e un articolo del regolamento del Senato (art. 137) sull'impugnativa delle leggi regionali per vizi di merito, mentre resta tuttora inattuato il disposto dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 sull'integrazione con rappresentanti di regioni ed enti locali della Commissione per le questioni regionali. Per passare poi al sistema delle commissioni parlamentari, rimasto immutato dagli anni '80, nonostante la riforma dei Ministeri e la riforma del Titolo V Cost. (e sicuramente tra le cause dell'elevato contenzioso costituzionale, oltre che delle difficoltà che oggi incontra il procedimento legislativo ordinario). Ma anche la costruzione di procedure attuative del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte degli atti dell'Unione europea, che richiedono la proceduralizzazione di raccordi con gli altri Parlamenti dell'Unione europea, tra Camera e Senato, e tra il Parlamento nazionale e le assemblee regionali. E le norme sull'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, in particolare per quanto riguarda i tempi e l'emendabilità, questioni su cui oggi si registra una ingiustificabile (e crescente) divergenza tra i due rami del Parlamento. Oltre ad una serie di ulteriori questioni, che in parte si possono affrontare mediante la sola revisione delle norme regolamentari⁶, mentre in altra parte chiamano in causa anche precetti costituzionali (si pensi, oltre ovviamente alla revisione del bicameralismo perfetto, alla verifica delle elezioni, alle commissioni di inchiesta, alla sessione di bilancio).

4. Tuttavia, va qui evidenziato un problema non di poco conto che, pur derivando – almeno in parte – proprio dalla mancata revisione dei regolamenti parlamentari, si pone al momento quale un ostacolo da superare, prima di accingersi alla stesura di nuove norme regolamentari (specie dal punto di vista di chi si trovi all'opposizione).

Se si ripercorre, oggi, lo "stato di salute" dei principali istituti del diritto parlamentare, si riscontra, in effetti, specie dal 1993 in poi, una distanza notevole e costantemente in crescita tra le norme scritte nei regolamenti di Camera e Senato, da un lato, e la prassi, dall'altro⁷.

O se si prova a tracciare un bilancio relativo all'applicazione della principale riforma regolamentare approvata nell'epoca del maggioritario, quella del regolamento della Camera votata nell'autunno del 1997, ci si avvede che l'equilibrio allora immaginato tra maggioranza e opposizione, e

⁵ Non credo, infatti, che dall'art. 67 Cost. discenda, ad esempio, il divieto di introdurre una disposizione secondo cui chi abbandoni il gruppo di originaria appartenenza in corso di legislatura (o entro un certo termine dall'inizio della stessa) sia tenuto ad iscriversi al gruppo misto. Vi è, semmai, un problema sull'opportunità di introdurre un meccanismo così rigido (e poco adatto a riflettere un quadro partitico in costante mutamento), ma non credo che queste perplessità di merito possano tradursi in motivi di illegittimità costituzionale.

⁶ Una rassegna critica di proposte dirette, a Costituzione invariata, a migliorare la funzionalità delle Camere è in ASTRID, *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Bologna, Il mulino, 2007.

⁷ Cfr., tra gli altri, i contributi pubblicati in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007 e in *Studi pisani sul Parlamento*, a cura di E. Rossi, Pisa, Plus, 2007.

che aveva portato anche quest'ultima ad esprimersi favorevolmente sulla riforma stessa, è presto venuto meno nella prassi applicativa: mentre hanno funzionato sin da subito le nuove regole sulla programmazione dei lavori e sulla votazione degli emendamenti, si è fin qui assistito ad un sostanziale fallimento dell'istruttoria legislativa in commissione, oltre che ad una sola sporadica applicazione dei nuovi strumenti di controllo introdotti nel regolamento⁸.

Come è noto, la prassi si forma sulla base dell'accumulazione di "precedenti": e quella che sembra essersi spesso realizzata, in questi anni, è l'accumulazione di quelli che si potrebbero dire i "peggiori" precedenti, in quanto non selezionati certo in base alla loro maggiore conformità a Costituzione⁹, ma in base alla convenienza politica del momento (talora anche con spirito quasi "vendicativo"), originandosi così un progressivo allontanamento rispetto alla norma scritta (e ai valori che la ispirano).

Gli esempi dell'inseguimento del "peggior precedente", in questa infinita transizione al maggioritario, appaiono numerosi¹⁰, ed esorbitano anche dal ristretto ma significativo campo del diritto parlamentare. Si pensi, per fare due soli esempi, alle riforme costituzionali approvate "a colpi di maggioranza" (e con una partecipazione via via sempre meno significativa delle opposizioni) nelle legislature XIII e XIV; o alle lesioni dell'indipendenza delle *authorities* derivanti, oltre che da alcune nomine assai discutibili quanto alla sussistenza dei requisiti richiesti dal legislatore, dalla proroga o dalla revoca del mandato dei loro componenti disposte con decreto-legge (o con la relativa legge di conversione).

Ma, tornando al diritto parlamentare, può valere la pena di richiamare sommariamente tre vicende: in primo luogo, la mancata attuazione del cosiddetto *Premier question time*; in secondo luogo, la diffusione dei "maxiemendamenti"; in terzo ed ultimo luogo, la decisione del presidente della Camera di applicare sin da subito il contingentamento dei tempi sul cosiddetto "lodo Alfano".

Nella vicenda dell'inattuazione del *Premier question time*, introdotto nella riforma del regolamento della Camera del 1997 allo scopo di costringere il Presidente del Consiglio dei ministri a "mettere la sua faccia", in dialettica con i parlamentari di maggioranza e di opposizione, sugli argomenti più scottanti del dibattito politico, si ha la riprova della difficoltà di configurare ogni forma di statuto dell'opposizione mediante le sole norme dei regolamenti parlamentari. Alla mancata osservanza delle norme regolamentari non ha fatto riscontro, infatti, alcuna reazione, e lo stesso Presidente della Camera ha ripetutamente riconosciuto di non essere in grado di costringere il Presidente del Consiglio a presentarsi in aula¹¹.

Nel caso dei maxiemendamenti votati "a scatola chiusa" a seguito della posizione della questione di fiducia, l'inseguimento del "peggior precedente" tra governi di opposto colore politico è plasticamente testimoniato dal crescente numero dei commi di cui si compone ciascuna legge finanziaria¹². Si tratta di una pratica che appare palesemente "in frode alla Costituzione", in quanto travolge "sia il principio costituzionale che prescrive la discussione e la deliberazione delle leggi articolo per articolo, e poi nel loro complesso, sia la potestà emendativa del parlamento"¹³. Tuttavia, essa, alla

⁸ Per un bilancio sull'attuazione della riforma regolamentare del 1997 cfr. *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis, Napoli, Jovene, 2008.

⁹ Sulla necessità di un metodo "costituzionalmente orientato" nell'interpretazione delle norme del diritto parlamentare cfr. anche D. Piccione, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio del diritto parlamentare)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, p. 533 s.

¹⁰ Altre indicazioni possono trarsi dai contributi pubblicati su www.nelmerito.com, il 4 luglio 2008, a firma di F. Clementi, E. Gianfrancesco, N. Lupo, G. Piccirilli, G. Rivosecchi e F. Rosa.

¹¹ Nella XIII legislatura, il Presidente del Consiglio è intervenuto 21 volte, mai nella XIV legislatura e una sola volta nella XV. Cfr., in proposito, G. Rivosecchi, *Quali rimedi all'inattuazione del "Premier Question Time"? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, p. 811 s.

¹² Nelle legislature XIII, XIV e XV, le questioni di fiducia poste su maxiemendamenti risultano rispettivamente essere pari, nel complesso (alla Camera e al Senato): a 29 (in media 5,8 l'anno); a 39 (7,8 l'anno); e a 26 (13 l'anno). In tema cfr., volendo, N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., p. 41 s.

¹³ Di "frode della Costituzione" parlano G.U. Rescigno (*L'atto normativo*, Bologna, 1998, p. 139 s.) e M. Ainis (M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, II ed, Roma-Bari, 2002, p. 4 s.). La successiva espressione

fine, risulta utile a tutti: non solo, ovviamente, al Governo, che si garantisce così la tenuta in Parlamento degli accordi conclusi tra le diverse forze che compongono la maggioranza (accordi che, invece, rischierebbero di non reggere ove le disposizioni fossero poste in votazione distintamente): ma anche, a ben vedere, gli stessi parlamentari di maggioranza, i quali, pur chiamati ad “ingoiare qualche rospo” (magari gradito a qualche partner della coalizione), sono comunque in condizione dichiarare ai propri *stakeholders* che sono stati costretti a votare in quel modo, “per non far cadere il Governo”; e financo i parlamentari di opposizione, che possono evitare di assumersi qualsivoglia responsabilità nella formazione di un testo legislativo “approvato a colpi di fiducia”, pure nei casi, tutt’altro che infrequenti, in cui il maxiemendamento raccolga proposte emendative di cui si sono fatti anch’essi portatori.

Infine, più di recente, nel corso dell’esame parlamentare di quella che è poi diventata la legge n. 124 del 2008 (“Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato”), il Presidente della Camera, appoggiandosi ad una serie di precedenti, è giunto a sostenere, al fine di consentire il contingentamento dei tempi di esame sin dal primo calendario in cui il disegno di legge ha fatto (piuttosto improvvisamente) la sua comparsa, qualcosa che sembrerebbe stridere con l’evidenza: ossia che il disegno di legge in questione non possa qualificarsi, ai sensi degli art. 24, comma 12, e 49, comma 1, del regolamento, come una “legge ordinaria relativa agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale)”¹⁴.

Nella medesima decisione – che, peraltro, vista su un piano più generale, ha avuto il merito di evitare l’entrata in vigore della c.d. norma “blocca processi”, su cui si appuntavano censure di incostituzionalità e di inopportunità sicuramente ancora maggiori – il Presidente della Camera ha altresì negato che tale disegno di legge incidesse sul diritto alla difesa di cui all’art. 24 Cost. (in nome del quale, oltre che dell’art. 3 Cost., la Corte costituzionale, nella sentenza n. 24 del 2004, aveva dichiarato l’illegittimità costituzionale del cosiddetto “lodo Maccanico-Schifani”); ha continuato a disapplicare la clausola, rimasta finora soltanto sulla carta, secondo cui un gruppo potrebbe richiedere, e automaticamente ottenere, il divieto di immediato contingentamento per i progetti di legge “riguardanti questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione”; e, infine, ha riaffermato che, mediante l’iscrizione di un progetto di legge nel calendario dei lavori con la clausola “ove concluso in Commissione”, si può abbreviare, anche assai sensibilmente, il tempo minimo (pari a due mesi dall’inizio dell’esame) che il regolamento riserva all’esame in Commissione.

Certo, come è emerso nel dibattito in Aula, non è la prima volta che queste interpretazioni sono state adottate, e lo *speech* del Presidente della Camera si appoggia su una serie di “precedenti”, richiamati in modo esplicito ancorché sintetico (rendendone perciò meno agevole la verifica), ma l’effetto che complessivamente ne risulta appare del tutto inedito: tale da consentire alla sola maggioranza di ottenere, anche su un testo su cui vi è la contrarietà dell’opposizione, l’approvazione di una legge appena 20 giorni dopo la presentazione alle Camere del relativo disegno di legge.

5. Alla luce di queste ultime vicende, ci si può domandare se sia vero quanto si afferma nelle relazioni introduttive alle proposte di riforma regolamentare presentate di recente dalla maggioranza: ossia che “il Governo non dispone di adeguati strumenti in grado di consentire l’attuazione del programma sulla base del quale ha ricevuto il mandato degli elettori” e che “la posizione del Governo

virgolettata è di S. Labriola, *Per una storia breve di un lungo decennio*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, p. 809 s., spec. 828 s.

¹⁴ Secondo quel che ha affermato dal Presidente della Camera Fini (A.C., XVI legislatura, res. sten., 8 luglio 2008, p. 37 s.), appoggiandosi su quanto sostenuto dal suo predecessore Casini (in particolare nella seduta della Giunta per il regolamento del 7 marzo 2002, ai fini della possibilità di richiedere il voto segreto), “per leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato e delle regioni devono intendersi esclusivamente i complessi normativi che riguardano la posizione dell’organo medesimo nell’ordinamento o ne regolano l’esercizio di poteri costituzionali, non rientrando in tale categoria i provvedimenti che non riguardano le caratteristiche strutturali e funzionali degli organi di Governo, bensì la posizione soggettiva dei titolari delle relative cariche di vertice”.

italiano in Parlamento rimane forse la più debole nel panorama europeo”¹⁵. In estrema sintesi, direi che tali affermazioni corrispondono a verità se si considera la lettera delle previsioni costituzionali e regolamentari, ma non certo sulla base della realtà che oggi ci troviamo davanti.

Ecco perché condizione preliminare per sedersi al tavolo delle riforme regolamentari mi sembra sia quella di fissare adeguate garanzie di tenuta delle norme che ci si accinge a scrivere. In questo, l’azione combinata con le riforme costituzionali e con quelle elettorali può sicuramente agevolare il compito: non solo perché si potrebbero così rafforzare, costituzionalizzandole, alcune garanzie per il Governo e per l’opposizione, ma soprattutto in quanto l’evoluzione storica ci insegna che i regolamenti parlamentari non sono un mondo chiuso in se stessi, tant’è che le loro principali “svolte” sono avvenute in concomitanza con i grandi cambiamenti della storia costituzionale e politica italiana, in epoca statutaria come in età repubblicana¹⁶.

Secondo questa logica, si è da più parti prospettata – anche nel *position paper* – l’opportunità di prevedere una garanzia esterna, come quella del giudice costituzionale, sul rispetto delle norme dei regolamenti parlamentari (e quindi, ancor prima, sulla loro conformità a Costituzione), costruendo forme di accesso da parte delle stesse minoranze parlamentari. In attesa però che questa garanzia – che innova piuttosto profondamente rispetto al quadro attuale e che sembra necessitare di una revisione costituzionale – divenga operante, si potrebbero comunque, intanto, costruire procedure e strumenti in grado di portare ad una formazione più oggettiva e controllabile del “precedente”, in modo da scoraggiare quegli “inseguimenti del peggior precedente” che si sono prima richiamati. Certo, non è facile – anche perché si va a toccare una sfera assai delicata – ma, forse, in un clima di maggiore rispetto reciproco, può essere interesse di tutti (visto che, prima o poi, si è destinati tutti a stare qualche tempo all’opposizione)¹⁷ non consentire al Presidente di assemblea di “scegliere” liberamente, di volta in volta, il precedente più comodo, a seconda del ruolo che in quel momento ha deciso di giocare nei rapporti tra maggioranza e opposizione, ma spingere verso la formazione di regole più stabili e certe, alle quali tutti sono obbligati ad attenersi.

¹⁵ Cfr. le proposte di riforma regolamentare presentate dalla maggioranza già richiamate supra, nella nota 4. Per un primo commento, cfr. A. Pertici, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 22 luglio 2008.

¹⁶ Cfr. P. Caretti, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Il parlamento. Storia d’Italia*. Annale n. 17, a cura di L. Violante, con la collaborazione di F. Piazza, Torino, Einaudi, 2001, p. 583 s. e ora i contributi in corso di pubblicazione in un numero monografico del *Giornale di storia costituzionale*, dedicato appunto a *I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*.

¹⁷ Nel senso che proprio la effettiva possibilità di una alternanza nella maggioranza parlamentare costituisca “il maggior disincentivo a ‘forzature’ di parte” cfr. G. Lasorella, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci ed ombre*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, cit., p. 57 s., spec. 95, il quale, pur ritenendo auspicabile “una codificazione dei precedenti parlamentari su iniziativa delle istituzioni o del mondo scientifico”, ritiene “eccessivamente illuministico attendersi effetti eccessivamente salvifici” da tali iniziative.