

## CAPITOLO II

### L'ADOZIONE E LA MODIFICA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

*Roberto Cerreto*

SOMMARIO: 1. La natura dei regolamenti parlamentari e la *ratio* dell'articolo 64, primo comma, della Costituzione. — 2. L'interpretazione del *quorum* costituzionale nella prassi del Parlamento repubblicano. — 3. La procedura di revisione regolamentare. — 3.1. In generale. — 3.2. L'evoluzione della procedura di revisione alla Camera dei deputati: il periodo 1948-1971. — 3.3. La procedura di revisione nel nuovo regolamento del 1971. — 3.4. L'ostruzionismo regolamentare e la nascita della "procedura dei principi" nel 1981. — 3.5. La rottura della "maggioranza regolamentare" sulla limitazione del voto segreto e la riforma dell'art. 16 RC. — 4. Considerazioni conclusive.

#### 1. *La natura dei regolamenti parlamentari e la ratio dell'articolo 64, primo comma, della Costituzione.*

La natura dei regolamenti parlamentari e la loro posizione nel sistema delle fonti, da un lato, e la disciplina dei rapporti tra maggioranza, minoranze e opposizioni nel diritto parlamentare, dall'altro, costituiscono due temi "classici" della dottrina costituzionale e della riflessione sulla forma di governo. Pur non potendo prescindere dal primo di questi temi, e non mancando di riverberarsi sul secondo, l'oggetto del presente contributo è assai più specifico: esso intende soffermarsi sulla disciplina e sul concreto atteggiarsi del rapporto maggioranza-minoranze-opposizioni (1) nel processo di adozione e di modifica dei regolamenti del Parlamento repubblicano (2).

---

Quanto sostenuto nel testo è espressione di una ricerca documentata sulla base di fonti pubbliche e saggi scientifici. Le considerazioni formulate possono pertanto non corrispondere alle determinazioni ed agli indirizzi interpretativi degli organi parlamentari.

(1) Sui concetti di maggioranza, minoranze e opposizioni politico-parlamen-

Com'è noto, tale rapporto è fissato dall'art. 64, primo comma, Cost.: "Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggio-

---

tari si vedano: A. MANZELLA, *Il rapporto maggioranza-opposizione in Parlamento*, in ISLE, *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, II, Milano, 1968-1969, (pubblicato anche in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1969, n. 4); G. ZUCCHINI, *Opposizione*, in *Dizionario di politica*, diretto da N. Bobbio e N. Matteucci, Torino, 1976, 666-670; G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, 1980, 532-561; A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, XXI, Roma, 1990, 1-5; O. MASSARI, *Opposizione*, in *Dizionario di politica*, diretto da N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, Torino, 1990, 709-714; ID., *Natura e ruolo delle opposizioni politico-parlamentari*, in *Opposizione, governo ombra, alternativa*, a cura di G. Pasquino, Roma-Bari, 1990, 27-87; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1994; L. MEZZETTI, *Opposizione politica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino, 1995, 347-363; V. FROSINI, *Sui rapporti fra maggioranza e minoranza nelle assemblee parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, 3, 547-561; M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, 2000; F. SCIOLA, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano*, Firenze, 2001; G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, 2004; A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, 2004; *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari, Atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati*, Quaderni della Scuola superiore S. Anna di studi universitari e di perfezionamento di Pisa, a cura di E. Rossi, Padova, 2004; M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Quaderni del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - LUISS, 41, Milano, 2005; M. CERASE, V. TALLINI, *Opposizione politica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, IV, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 3947-3953; *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, 2007; V. LIPPOLIS, *Partiti maggioranza opposizione*, Napoli, 2007; V. CASAMASSIMA, *L'evoluzione delle relazioni tra maggioranza e opposizioni parlamentari nella storia della Repubblica italiana*, in *Studi pisani sul Parlamento*, a cura di E. Rossi, Pisa, 2007. Ai fini della presente analisi, si intende per "minoranza parlamentare" l'insieme (al limite unitario) dei componenti di una Camera che si contrappone alla maggioranza nell'ambito di "una singola deliberazione", mentre per "opposizione parlamentare" si intende quella "minoranza che si è opposta all'investitura di un determinato governo" al momento dell'instaurazione o della conferma del rapporto fiduciario: pertanto, risultando decisivo l'atteggiamento verso l'indirizzo politico di governo, "mentre la minoranza può non essere opposizione, l'opposizione è sempre una minoranza qualificata dalla generalità della sua proposta alternativa". Ciò comporta che "lo status dell'opposizione è un istituto concettualmente attinente alla forma di governo e non alla tutela dei diritti politici delle minoranze" (A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, cit., 1 ss.). Tale distinzione concettuale, tuttavia, è affievolita in pratica dall'ovvia constatazione che le garanzie

ranza assoluta dei suoi componenti". Questa norma, abbia essa carattere costitutivo o meramente ricognitivo, sancisce l'autonomia regola-

---

poste a tutela delle minoranze (o addirittura del singolo parlamentare) operano, a maggior ragione, nei confronti dell'opposizione e, soprattutto, che l'attuale organizzazione in senso bipolare del sistema politico — caratterizzata da una certa stabilità e rigidità della contrapposizione tra la maggioranza di governo e un'opposizione tendenzialmente omogenea — comporta che le "regole del gioco" volte a favorire il coinvolgimento delle minoranze nelle decisioni si traducano in altrettanti incentivi all'inclusione (di almeno una parte) dell'opposizione.

(2) Sulla fonte regolamento parlamentare nell'ordinamento italiano si vedano, anche per i riferimenti alla dottrina repubblicana più risalente e a quella di epoca statutaria: A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in *Commentario al Codice civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1977, 403-419; ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1984, 339-341, 606-610; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1984 (rist. 1988), 195-204; G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986; A. MANZELLA, Art. 64, in *Commentario della Costituzione*, *Le Camere*, II, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1986, 1-61; M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1988, 638-682; R. MORETTI, Art. 64, in *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 386-395; G.G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVI, Roma, 1991, 1-28; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II.1. *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1993, 159-165; V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, 1994, 3-61; S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, 1995; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 367-374, 399-411; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, in *Manuale di diritto pubblico*, II, *L'organizzazione costituzionale*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, 1997, 117-120; G.G. FLORIDIA, *Regolamenti parlamentari*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIII, Torino, 1997, 70-105; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in *Manuale di diritto pubblico*, I, *Diritto pubblico generale*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, 1997, 175 s.; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 199-201, 310-316; M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, 1999, 129-131, 175-187 (cfr. anche ID., *Diritto parlamentare*, Torino, 2001, 45-55, 119 s.); S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 1999, 101-116; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2003, 19-40; A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003, 36-53; S.M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, Torino, 2005, 1-39; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2005 (ed. rived. da G. Silvestri), 61-72, 247-250; ID., *Le fonti del diritto parlamentare*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, 37-50; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2006, 149-153, 502-508, 512-514; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, 2006, 243-258; L. GIANNITI, C. DI ANDREA, Art. 64, in *Commentario alla Costituzione*, II, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 1221-1248; A. RINELLA, *Regolamenti parlamentari*, in *Dizionario di diritto pubblico*, V, cit.,

mentare delle Camere e stabilisce una riserva costituzionale di regolamento (3).

La formulazione dell'art. 64 differisce da quella dell'art. 61 dello statuto albertino per tre aspetti: il regolamento parlamentare non è più definito "interno"; non è specificato che esso debba determinare "il modo secondo il quale [ciascuna Camera] abbia da esercitare le proprie attribuzioni"; è richiesto il *quorum* della maggioranza assoluta.

Sebbene non irrilevante per la discussione sulla posizione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti, l'omissione della qualificazione degli stessi come "interni" non appare di per sé sufficiente a far trasparire dalla normativa costituzionale una concezione sostanzialmente diversa da quella che animava lo statuto (4). Analogamente, deve ritenersi che anche per il costituente i regolamenti parlamentari abbiano essenzialmente il compito di specificare le attribuzioni dell'organo e disciplinarne l'esercizio: ciò è peraltro reso esplicito, relativamente al procedimento legislativo, dall'art. 72 (5). Non v'è dubbio, dunque, che la previsione di un *quorum* rappresenti la novità più significativa del dettato costituzionale, anche se non sarebbe corretto spingersi ad affermare che il primo comma dell'art. 64 sia finalizzato soltanto all'indicazione dei requisiti di validità dell'approvazione del regolamento parlamentare (6).

---

5041-5048; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2007, 353-356; S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, 337-362, 429-438.

(3) Sul carattere "assoluto" della riserva costituzionale e, in generale, sul regolamento come fonte riservataria e come fonte non riservataria, cfr. G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., 223 ss.; ID., *Regolamenti parlamentari*, cit., 83 ss.

(4) M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 655. Sulla natura del regolamento parlamentare come fonte interna ovvero come fonte dell'ordinamento generale e sugli orientamenti della dottrina al riguardo, si vedano G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., 147 ss. e 252 ss.; ID., *Regolamenti parlamentari*, cit., 71 s. e 80 ss.; A. MANZELLA, *Art. 64*, cit., 18 ss.; M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 644 ss.; V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, cit., 7 ss.; S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, cit., 105; S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, cit., 4 ss.; L. GIANNITI, C. DI ANDREA, *Art. 64*, cit., 1228 ss.

(5) A. MANZELLA, *Art. 64*, cit., 7.

(6) G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, I, Milano, 1968, 326 s.

Dai lavori preparatori emerge con chiarezza l'intenzione garantistica del *quorum* introdotto in Costituzione: l'onorevole Mortati, in particolare, nella seduta della II Sottocommissione del 20 settembre 1946, così motivava, senza venir contraddetto, il suo sostegno alla proposta dell'onorevole Fabbri, successivamente approvata: "Una maggioranza può approfittare del fatto di essere tale per imporre nel regolamento eccessive limitazioni del diritto di discussione o altri-menti attentare al normale svolgimento dell'attività parlamentare. L'esigenza della protezione delle minoranze in sede di formulazione del regolamento può avere il suo peso" (7). Mette conto ricordare che, come sottolineato in Assemblea dall'onorevole Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione, la norma in questione non fu oggetto di alcun emendamento e venne approvata senza discussione (8).

Questa interpretazione delle finalità della norma costituzionale ha improntato di sé tanta parte della dottrina, oltre che, come si mostrerà meglio in seguito, la prassi parlamentare dei decenni successivi, con rare eccezioni. Secondo tale autorevole dottrina (9), l'art. 64, primo comma, Cost. è volto a tutelare le minoranze per due ordini di ragioni. Innanzitutto, la stessa obbligatorietà di un regolamento (10)

---

(7) Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, *resoc. sommario*, 20 settembre 1946, 244. Nella precedente seduta della II Sottocommissione del 3 settembre 1946, l'onorevole Mortati, relatore sul tema "potere legislativo", aveva svolto alcune considerazioni introduttive sulla forma di governo e sui rapporti tra i poteri, osservando tra l'altro, con riferimento al sistema parlamentare: "Un altro argomento importante è quello del potere di auto-organizzazione. Questo potere è spontaneo in tutti i corpi costituiti e, quindi, spetta alle Camere. Il problema consiste nel sapere se vi sono principi che debbano essere posti nella Costituzione a garanzia di certi interessi che si vuole sottrarre all'arbitrio delle Camere. Anche qui può rientrare il concetto della tutela delle minoranze. Per esempio, si potrebbe stabilire che il regolamento della Camera debba essere approvato con una maggioranza qualificata, in modo da rendere meno facile che sia fatto a vantaggio di certe maggioranze o per imporre certi metodi. Anche l'obbligo dell'emanazione del regolamento potrebbe essere uno dei punti da fissare nella Costituzione, per evitare che l'Assemblea ometta di emanarlo".

(8) Assemblea Costituente, *resoc. stenografico*, 10 ottobre 1947, 1091 s.

(9) Per una sintetica ricostruzione di questo orientamento prevalente della dottrina, cfr. S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984, 182, nota 175.

(10) Secondo G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., 244, nota 16, il carattere obbligatorio del regolamento parlamentare comporta "un evidente ribaltamento rispetto alla tralatizia impostazione tutta gio-

sarebbe posta in ossequio al principio del giusto procedimento, ricavabile dall'art. 1, secondo comma, Cost., al fine di costringere il Parlamento "ad incanalare la sua politicità [...] in procedure di decisione prestabilite dalla Costituzione o da una particolare fonte a cui la Costituzione stessa fa rinvio: il regolamento parlamentare. La posta in gioco di questa 'procedimentalizzazione' della politica è la tutela delle posizioni reciproche della maggioranza e delle minoranze e anche quelle, eventuali, di soggetti terzi rispetto all'ordinamento parlamentare" (11).

Ma sarebbe soprattutto lo speciale *quorum* richiesto per l'adozione delle norme regolamentari a configurare l'esigenza di una "maggioranza regolamentare" distinta dalla "maggioranza legislativa", in considerazione della natura materialmente costituzionale delle norme parlamentari e della loro incidenza sulla forma di governo, e pertanto di un rapporto maggioranza-opposizioni diverso da quello che normalmente intercorre sui contenuti della politica (12).

---

cata in termini di «autonomia», per la quale, essendo espressione precipua di quest'ultima, il regolamento costituiva un «diritto soggettivo» delle assemblee [...] e comunque rifletteva un potere rimesso alle loro valutazioni e del cui esercizio esse non dovevano dar conto: laddove — anche restando soltanto sul piano della *ratio* dell'istituto — l'idea del regolamento come atto non solo vincolato nella forma, ma anche obbligatorio, non può che ricondursi ad interessi ed esigenze che (quali che siano) trascendono quelli puramente «interni» all'istituzione parlamentare".

(11) A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 36; ID., *Art. 64*, cit., 5, definisce l'autonomia regolamentare delle Camere come "potere-dovere connaturato alle necessità pratiche di funzionamento del collegio parlamentare e all'esigenza di completamento e sviluppo delle norme costituzionali sulle attribuzioni parlamentari". Del regolamento quale strumento di garanzia di una sorta di "legalità parlamentare" posta "a tutela vuoi delle minoranze, vuoi soprattutto dei più generali interessi del sistema" parla anche G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., 244. Per S. LABRIOLA, *Il diritto parlamentare nel sistema del diritto pubblico*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, n. 2, 351 ss., "il principio di legalità comporta che l'attività delle camere non possa svolgersi senza fonti regolatrici previamente poste, o contro di esse". Tuttavia, l'assenza di controlli esterni e, dunque, di sanzioni induce l'autore ad ammettere che tale principio di legalità è "assicurato prevalentemente in via di autotutela".

(12) A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 40; ID., *Il rapporto maggioranza-opposizione in Parlamento*, cit., 254. In proposito, viene spesso citata l'affermazione di E. PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Paris, 1902 (rist. 1989), libro III, sez. IV, cap. I, par. 445, secondo cui "Le règlement n'est en apparence que la loi intérieure des Assemblées [...] En réalité [...] il a souvent plus d'influence que la Constitution elle-même". Sulla rilevanza delle norme regolamen-

Secondo questo filone interpretativo, che esalta la normatività del regolamento in funzione di argine al libero dispiegarsi dei rapporti politici e la statualità dell'organo tenuto ad adottarlo, le opposizioni parlamentari sarebbero chiamate a concorrere responsabilmente al processo di elaborazione e approvazione delle norme regolamentari. E tali norme vincolerebbero la stessa maggioranza, normalmente padrona delle decisioni dell'Assemblea; anzi, la previsione di un *quorum*

---

tari per la definizione della forma di governo, cfr. V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali 17*, a cura di L. Violante, Torino, 2001, 613 ss. (pubblicato anche in V. LIPPOLIS, *Partiti maggioranza opposizione*, cit., 105 ss.), secondo cui: "La definizione del rapporto maggioranza-opposizione-Governo all'interno delle assemblee parlamentari è elemento qualificante della forma di governo, intesa quale modalità di ripartizione della funzione di indirizzo politico tra gli organi costituzionali. Sono le norme costituzionali a delineare la forma di governo, ma, per quanto attiene al complesso delle relazioni tra il Governo e il Parlamento e tra gli schieramenti di maggioranza e opposizione all'interno di quest'ultimo, decisivo è lo sviluppo che ai principi costituzionali viene dato dai regolamenti parlamentari". Si veda anche N. LUPO, *La continuità del diritto parlamentare. La riadozione del regolamento prefascista nella Camera dei deputati*, in *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, II, a cura di U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, Roma 2004, 37, per il quale: "Le norme dei regolamenti parlamentari influenzano [...] in modo assai rilevante, talvolta anche decisivo, i rapporti tra governo e Parlamento, quelli cioè che si ritengono costituire il "cuore" della forma di governo parlamentare, oltre alle dinamiche tra maggioranza e opposizione che nelle assemblee hanno modo di svilupparsi". Secondo S. LABRIOLA, *Il diritto parlamentare nel sistema del diritto pubblico*, cit., 343, "l'ordinamento parlamentare è parte essenziale dell'ordinamento costituzionale, poiché in esso vengono regolati poteri e funzioni, espressione diretta dell'esercizio della sovranità popolare. Ciò giustifica l'appartenenza delle fonti di tale ordinamento alla categoria delle fonti costituzionali; e spiega anche come [...] ai regolamenti delle camere parlamentari spetti in modo proprio la natura di fonti materialmente costituzionali. [...] Non può revocarsi in dubbio che l'ordinamento parlamentare concorra, e per aspetti anche decisivi, a definire compiutamente la forma di governo, e non solo perché reca norme che disciplinano il rapporto tra governo e camere parlamentari, nonché altre che fissano il rapporto tra maggioranza ed opposizione. Anche il modo con il quale viene regolato lo svolgimento delle funzioni costituzionali delle camere incide sui lineamenti della forma di governo". Cfr. anche S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, cit., 101 s.; G.G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, cit., 21 ss.; criticamente, M.L. MAZZONI HONORATI, *Considerazioni critiche sul rapporto tra regolamenti parlamentari e forma di governo*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Il Parlamento: atti del XV convegno annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000*, Padova 2001, 343-352.

speciale sarebbe proprio lo strumento di questa vincolatività, poiché la differenza tra il *quorum* necessario per l'adozione e la modifica del regolamento e quello sufficiente per le normali delibere assembleari impedirebbe che, nell'approvare queste ultime, si deroghi implicitamente alla disciplina regolamentare (13). In altri termini, il riferimento alla maggioranza assoluta servirebbe a “contrastare quell'aspetto di cedevolezza delle norme regolamentari che porterebbe a confondere il momento della singola decisione, assumibile a maggioranza semplice, con quello della predisposizione delle regole che debbono disciplinarla (o, volendo, il momento dell'attività con quello della posizione delle norme regolatrici della medesima)” (14). Né sembra contraddire a questo fine la consuetudine che permette di derogare alle norme regolamentari *nemine contradicente*, dovendosi supporre, almeno sul piano sostanziale, che l'assenza di opposizioni sia indice di un consenso più ampio della stessa maggioranza assoluta, sebbene limitato a una circostanza specifica (15).

Più complessa appare invece la problematica inerente alle regole di diritto parlamentare non scritto, quali consuetudini, convenzioni e prassi, o che trovano la propria fonte in circolari presidenziali e pareri interpretativi delle Giunte per il regolamento, non potendosi sot tacere che dalla norma costituzionale sembra derivare “un principio di preferenza per la fonte scritta, ed un più rigido limite all'ammissibilità della singola norma consuetudinaria o convenzionale” (16).

Problemi in parte simili pongono quei “regolamenti minori” che non siano adottati dall'Assemblea a maggioranza assoluta dei compo-

(13) M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 672.

(14) S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, cit., 189. Tuttavia, il *quorum* costituzionale appare come lo strumento, e non come il fondamento, della “infungibilità del momento del disporre rispetto a quello del provvedere”, tale infungibilità riposando innanzitutto sulla riserva di competenza regolamentare stabilita dall'art. 64, primo comma, e sulla conseguente obbligatorietà (*rectius*: indefettibilità) del regolamento: sul punto si veda G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., 233 ss.; ID., *Regolamenti parlamentari*, cit., 89.

(15) Per A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 50, si tratta di una “consuetudine permissiva”, peraltro limitata alle norme regolamentari che non incidono sull'efficacia delle disposizioni costituzionali sui procedimenti parlamentari; si veda anche ID., *Art. 64*, cit., 10.

(16) S. LABRIOLA, *Il diritto parlamentare nel sistema del diritto pubblico*, cit., 345.

nenti (17), nonché l'interazione e l'integrazione tra regolamento e legge ordinaria (atto bicamerale approvato a maggioranza semplice, soggetto a promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, al referendum abrogativo e al sindacato di costituzionalità, nonché all'interpretazione e al controllo del potere giudiziario) nella disciplina di taluni organi e procedimenti parlamentari (18). Non v'è dubbio, infatti, che la presenza e la profonda incidenza, nel diritto parlamentare, di fonti prodotte al di fuori della procedura indicata dall'art. 64, primo comma, sia suscettibile di sollevare problemi non trascurabili sotto il profilo dell'effettiva tutela delle minoranze (19).

---

(17) I regolamenti, diversi da quello generale ma approvati dall'Assemblea con la procedura di cui all'art. 64, primo comma, Cost., sono più correttamente definiti "speciali" (è questo il caso del regolamento della Giunta delle elezioni e della Giunta per le autorizzazioni della Camera — quest'ultimo, tuttavia, non è mai stato approvato — e del regolamento per la verifica dei poteri del Senato): in tal senso A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 118; ID., *Art. 64*, cit., 13; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 28; T. MARTINES, *Le fonti del diritto parlamentare*, cit., 47; G.G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, cit., 16.

(18) G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., 325 ss.; ID., *Regolamenti parlamentari*, cit., 90 ss.; S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, cit., 114 ss. Secondo A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 48, nella "divisione di compiti" che si instaura tra legge e regolamenti parlamentari, i rischi di compressione dell'autonomia regolamentare sono limitati dal fatto che "la 'maggioranza regolamentare' deve aggiungersi a quella legislativa perché quelle leggi abbiano effettività, attraverso regole che corredano le loro disposizioni di specifici vincoli e sanzioni procedurali". La problematica relativa ai regolamenti interni previsti dalle leggi o deliberazioni istitutive di organi bicamerali o monocamerali è affrontata nel presente volume, con particolare riferimento alle commissioni d'inchiesta, da F. COMPARONE, *L'inchiesta parlamentare: esercizio dei poteri ed organizzazione*, *infra*, 206-208.

(19) Interessante, al riguardo, la soluzione prospettata da G.G. FLORIDIA, *Regolamenti parlamentari*, cit., 89 (ID., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., 325 ss.), secondo cui il concorso di fonti non scritte e di "regolamenti minori" sarebbe ammissibile soltanto negli ambiti in cui il regolamento opera come fonte non riservataria (cioè al di fuori dell'ambito definito dall'art. 72 Cost.), nei quali esso sarebbe semplicemente "autorizzato ad operare come fonte primaria". Simile la posizione di A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 51, secondo cui "la riserva di regolamento è operante solo per le zone protette dai rinvii della Costituzione. Essa non riguarda le convenzioni, prassi o consuetudini che disciplinano le 'zone libere' né quelle di esse che hanno solo natura incidentale (interpretativa, omissiva, permissiva) rispetto alle norme regolamentari cui ineriscono" (cfr. ID., *Art. 64*, cit., 6). Secondo A. PIZZORUSSO, *Delle fonti*, cit., 408 e ID., *Lezioni di*

Ove poi si aderisca alla lettura garantistica dell'art. 64 è difficile non concluderne che sarebbe quantomeno auspicabile un "innalzamento dell'asticella" a seguito dell'introduzione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario o, più di recente, di un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza (20). Se, infatti, il *quorum* costituzionale è volto a promuovere l'ingresso di almeno alcune forze di opposizione nella "maggioranza regolamentare", appare evidente come questa finalità sia vanificata da un meccanismo elettorale suscettibile di assegnare, ad una coalizione politica che abbia ottenuto, al limite, la sola maggioranza relativa dei voti, una maggioranza parlamentare anche più ampia di quella richiesta per l'adozione dei regolamenti.

Per quanto non manchino argomenti persuasivi a favore della lettura dell'art. 64, primo comma, come norma di tutela delle minoranze parlamentari — e si è qui cercato di riassumerli brevemente — altra parte della dottrina si è attestata su una tesi quasi opposta, sostenendo che il regolamento sarebbe "atto primigenio dell'indirizzo politico" e osservando che "il *quorum* indicato in Costituzione per l'approvazione del regolamento coincide con la maggioranza limite richiesta per l'attività di indirizzo politico" (21).

---

*diritto costituzionale*, cit., 609, la riserva costituzionale si estende, in forza di una "norma costituzionale implicita", alle materie tradizionalmente disciplinate dai regolamenti parlamentari, anche se poi l'autore riconosce l'esistenza di materie "più rigidamente assegnate a questa fonte" (tra cui quelle demandate esplicitamente dalla Costituzione), accanto ad altre nelle quali "l'intervento di essa presenta carattere di maggiore elasticità".

(20) A. RINELLA, *Regolamenti parlamentari*, cit., 5048; M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, cit., 175 s. Si veda ancora A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 43 ss., che auspica l'innalzamento del *quorum* dalla maggioranza assoluta alla maggioranza dei due terzi dei componenti; così pure T. MARTINES, *Le fonti del diritto parlamentare*, cit., 46.

(21) G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, cit., 351 s. Secondo l'autore (*ibidem*, 342 ss.) il regolamento parlamentare è atto primigenio dell'indirizzo politico, in un primo senso, perché l'attività di normazione regolamentare è strumentale all'attività volta a realizzare l'indirizzo politico nell'ambito del Parlamento: "Creando gli strumenti e le condizioni, determinando i tempi e le modalità per l'azione degli organi rappresentativi, il regolamento parlamentare fornisce, in buona sostanza, l'insieme dei meccanismi mediante i quali è possibile che la volontà elettorale, mediata dai gruppi, affiori al livello dei presupposti per la scelta e la determinazione dell'indirizzo politico". Ma esso è atto primigenio di indirizzo politico anche in un secondo senso, in quanto cioè esso opera un bilancia-

Secondo questa ricostruzione della *ratio* della norma costituzionale, la garanzia delle minoranze si riduce al fatto che le norme regolamentari non sono approvate da una qualsivoglia maggioranza, ma solo da quella maggioranza che è in grado, almeno in teoria, di esprimere un indirizzo politico: “lo speciale *quorum* imposto dall’art. 64 rappresenta quindi una limitazione che però non muta l’imputazione dell’atto alla maggioranza, ma riguarda piuttosto la necessità di una decisione solenne e consapevole, decisione che si esclude possa essere assunta da maggioranze che sostengono governi minoritari” (22).

Tale lettura fa leva, comunque, su un dato difficilmente controvertibile: la norma costituzionale non impone, per l’adozione dei regolamenti parlamentari, maggioranze tanto ampie da rendere indispensabile l’apporto delle forze di opposizione; al contrario, il potere regolamentare può essere esercitato, di fatto, da una maggioranza di governo “normalmente” ampia. Se, infatti, l’art. 94 Cost. ritiene sufficiente la maggioranza semplice per l’attivazione del circuito di indirizzo e se non sono mancati nella storia repubblicana — specie nella VII legislatura — governi basati su tale maggioranza, si deve pur “tenere conto che essa è la maggioranza *minima* necessaria, non la maggioranza tipo, naturale, che regge o deve reggere [...] quel circuito” (23).

È altresì evidente come, stando a questa seconda interpretazione, il tema della revisione del *quorum* per l’adozione del regolamento parlamentare, alla luce dell’evoluzione del sistema elettorale, perda di rilievo, anche se meccanismi maggioritari o con premi di maggioranza accrescono il rischio, almeno teorico, di modificazioni regolamentari approvate da una parte soltanto della maggioranza di indirizzo. Si tratta, tuttavia, di un’ipotesi piuttosto di scuola, la quale, comunque, non può certo essere esclusa neanche in presenza di sistemi elettorali proporzionali.

La possibilità di una duplice lettura della *ratio* della norma costituzionale in discorso discende, a ben vedere, dall’entità stessa del

---

mento “tra la misura del potere della maggioranza di determinare e realizzare il suo indirizzo politico e la misura del potere dell’opposizione di influire e di condizionare [...] le decisioni dell’organo”.

(22) M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 673.

(23) S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, cit., 183; si veda anche F. SCIOLA, *Lo statuto dell’opposizione parlamentare nell’ordinamento italiano*, cit., 100 s.

*quorum* ivi previsto (24). Infatti, se è vero, in generale, che in Costituzione “le maggioranze speciali sembrerebbero anzitutto essere state collegate a decisioni fortemente anche se non esclusivamente connotate da esigenze di salvaguardia, a diversi livelli, delle regole del gioco del sistema” e che tale collegamento “accentua, sul piano materiale, particolarmente in alcune ipotesi, il rapporto tra maggioranze speciali e tutela delle minoranze politico-parlamentari”, è pur vero che la maggioranza assoluta rappresenta “tra le maggioranze superiori a quella semplice, quella che meno se ne allontana (non costituendo, in fondo, nient’altro che la sua versione più rigida)”. Del resto, anche nei rari casi in cui la Costituzione richiede *quorum* superiori alla maggioranza assoluta, si prevede che, ove detti *quorum* non vengano raggiunti, la decisione possa essere assunta, nelle votazioni successive, a maggioranza assoluta. È evidente, nelle scelte del costituente, che “l’esigenza di richiedere in taluni casi un consenso più ampio di quello normalmente stabilito sembra essere strettamente collegata a quella volta ad evitare, per quanto possibile, i rischi di arresti o paralisi nei processi decisionali” (25).

Le interpretazioni tendenzialmente opposte della norma costituzionale, su cui ci si è sin qui soffermati, alludono dunque abbastanza chiaramente ai due poli “classici” della problematica regolamentare: “da un lato, la garanzia delle minoranze, dall’altro, l’efficienza dei lavori parlamentari e la funzionalità della Camere” (26). Si tratta ora di vedere come, in concreto, la tensione tra queste due esigenze contrastanti, ben presenti — oltre che alla dottrina — agli attori della dialettica parlamentare, abbia segnato l’evoluzione del diritto parlamen-

---

(24) Un’interpretazione “terza” delle finalità dei *quorum* aggravati previsti in Costituzione sembra proporre S. LABRIOLA, *Introduzione*, in *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Quaderni della Rassegna parlamentare, 3, a cura di S. Labriola, Milano, 1999, 43, per il quale essi, ed in particolare il *quorum* della maggioranza assoluta, sono volti a “fissare la preferenza per l’intesa tra i partiti, soggetti attivi della costituzione materiale, indipendentemente dalla loro appartenenza alla maggioranza di indirizzo”, più che a garantire le minoranze, come dimostra il fatto che spesso si risolvono, in pratica, “nell’utilizzazione dell’apporto di gruppi di opposizione a gruppi, o parti di gruppi, della maggioranza o, il che è lo stesso, nella utilizzazione di tali apporti per prevenire, o reprimere, il dissenso interno dei gruppi maggioritari”.

(25) S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, cit., 181 s.

(26) M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 673.

tare, con particolare riferimento alle norme attuative dell'art. 64, primo comma, Cost. (27).

2. *L'interpretazione del quorum costituzionale nella prassi del Parlamento repubblicano.*

Il concreto atteggiarsi di maggioranza e opposizione all'atto dell'adozione e delle successive modificazioni dei regolamenti parlamentari sembra confermare la tensione tra istanze diverse che, come si è visto, impronta di sé la dottrina. Come nella dottrina, anche nella prassi del Parlamento repubblicano lo speciale *quorum* costituzionale è stato prevalentemente inteso quale impulso alla più ampia convergenza possibile di maggioranza e opposizione (segnatamente della maggioranza e della maggiore forza di opposizione) nella scrittura delle regole del confronto parlamentare. Né questa interpretazione *de facto* è parsa vacillare nell'epoca del maggioritario, come dimostra l'ampia maggioranza che ha approvato la riforma regolamentare del 1997 alla Camera dei deputati.

Il comportamento dei soggetti politici, dunque, fa ritenere che essi considerino, almeno tendenzialmente, i regolamenti parlamentari come norme di natura materialmente costituzionale e, pertanto, terreno privilegiato di incontro tra maggioranza e opposizione (28). Ancora più interessante è notare che questa “maggioranza regolamentare” ha accompagnato non soltanto, come era facile attendersi, la fase precedente il 1971 — caratterizzata dalla riassunzione di regole “tese a garantire al massimo i diritti delle minoranze parlamentari soprattutto contro i tentativi antiostruzionistici del governo e che ora ben si prestavano ad assicurare ai partiti esclusi dall'area di governo una posizione in Parlamento che li mettesse al riparo da un'ulteriore

---

(27) Osserva S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., 28: “Il riferimento alle modalità del rapporto tra maggioranza e opposizione rappresenta dunque l'indispensabile chiave di lettura per comprendere quale attuazione le forze politiche abbiano dato al *quorum* stabilito dall'art. 64 Cost.”.

(28) Osserva ancora S. CURRERI, *op. ult. cit.*, 30: “Sin dal principio [...] la natura garantista dei regolamenti parlamentari, posti a presidio dei diritti delle minoranze e delle opposizioni, indusse a considerare il consenso delle opposizioni su di essi comunque essenziale, e non solo ai fini del raggiungimento del *quorum* prescritto dalla Costituzione”.

emarginazione” — e quella tra il 1971 e l’inizio degli anni Ottanta, nata all’insegna della “codificazione” della prassi consociativa (29), ma anche la fase successiva, incentrata, com’è noto, sul rafforzamento del ruolo del Governo in Parlamento, negli anni Ottanta, e sulla costruzione di istituti propri della “democrazia decidente” (peraltro non disgiunti, ma anzi intimamente connessi alla configurazione di uno statuto dell’opposizione) negli anni Novanta (30).

Tuttavia, questa interpretazione “consociativa” dell’art. 64 Cost. (31), posta in essere dalle forze politiche, non è stata — né forse poteva essere — lineare e priva di tensioni. E l’acutizzarsi di tali tensioni all’atto della “questione di fiducia extraparlamentare” del Governo De Mita sul capovolgimento del principio del voto segreto (32) ha finito, fatalmente, per travolgere la stessa “maggioranza regolamentare”: tale riforma fu approvata, il 13 ottobre 1988 alla Camera e il successivo 24 novembre al Senato, con pochi voti di differenza sul *quorum* costituzionale. La vicenda rappresenta certamente un’eccezione alla regola non scritta dell’inclusione almeno di parte dell’opposizione nell’adozione delle norme regolamentari e fu percepita dagli stessi attori politici come uno “strappo” da ricucire il più rapidamente possibile. Ciò nondimeno, essa dimostra che il *quorum* della maggioranza assoluta consente di fatto alla maggioranza di governo, ove le condizioni politiche lo richiedano, di intendere il regolamento parlamentare come strumento di attuazione dell’indirizzo politico. In altri termini, la tesi sostenuta da una parte della dottrina trova un riscontro, eccezionale ma politicamente assai significativo, nella prassi parlamentare.

Peraltro, proprio l’episodio citato mette in luce le difficoltà connesse all’accentuazione del nesso tra regolamenti parlamentari e svolgimento dell’indirizzo politico: il Governo in carica, per richiamare la

---

(29) P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Il Parlamento. Storia d’Italia. Annali* 17, cit., Torino, 2001, 593 s.; cfr. anche V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell’età repubblicana*, cit., *passim*.

(30) L. VIOLANTE, *Il futuro dei parlamenti*, in *Il Parlamento. Storia d’Italia. Annali* 17, cit., soprattutto XLII ss.

(31) S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., 32. Per G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l’opposizione parlamentare*, cit., 266, “la convergenza [di maggioranza e opposizioni] sulle cd. ‘regole del gioco’ non può essere considerata una caratteristica del consociativismo all’italiana, essendo anzi un presupposto essenziale delle democrazie maggioritarie”.

(32) A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 72.

“sua” maggioranza alla necessità di approvare una riforma regolamentare che incideva profondamente sui rapporti tra Governo e Parlamento e tra maggioranza e opposizioni, ha dovuto agire “fuori del Parlamento” — con ciò venendo meno, per giunta, al tradizionale *self-restraint* dei governi in materia regolamentare — poiché i regolamenti escludono significativamente la possibilità di porre la questione di fiducia sulle modificazioni degli stessi (art. 116, comma 4, RC; art. 161, comma 4, RS).

### 3. *La procedura di revisione regolamentare.*

#### 3.1. *In generale.*

Ancora più significativo appare, ai fini della presente analisi, il rapporto concretamente instauratosi tra maggioranza e opposizioni all'atto di adottare e, quindi, di modificare le specifiche disposizioni regolamentari volte ad attuare quanto stabilito dall'art. 64, primo comma, Cost. ed a disciplinare, per l'appunto, l'adozione e la modificazione delle norme regolamentari. Si tratta, per così dire, di un punto di osservazione doppiamente interessante, in ragione della circolarità che lo caratterizza: nella definizione della procedura di revisione del regolamento, maggioranza e opposizioni si confrontano, all'interno della cornice fornita dal dettato costituzionale, non su una qualsiasi prassi o norma regolamentare, ma precisamente su quelle norme che dovranno disciplinare il loro confronto in materia regolamentare. Si realizza qui, com'è facile intuire, un gioco di specchi capace di moltiplicare, rendendole più evidenti, le implicazioni e le conseguenze della concezione dei regolamenti parlamentari che ispira, in concreto, i comportamenti dei soggetti politici.

Per la chiarezza dell'esposizione può essere utile prendere le mosse dal punto di arrivo di questo processo di elaborazione regolamentare, caratterizzato, specie alla Camera, dalla definizione di una procedura che presenta forti elementi di originalità.

In entrambe le Camere, la composizione della Giunta per il regolamento è tale da accentuarne il carattere di organo tecnico-giuridico, ridimensionandone — senza poterla tuttavia obliterare — la politicità: essa è composta di dieci membri, nominati dal Presidente dell'Assemblea, e — unica tra le Giunte — è presieduta dallo stesso Presidente. I gruppi non hanno facoltà di designare o indicare i pro-

pri componenti nella Giunta (possibilità che del resto non è contemplata né per le altre Giunte né per il Comitato per la legislazione della Camera), anche se il fatto che la nomina avvenga “non appena costituiti i Gruppi parlamentari” fa ritenere che il Presidente debba tener conto della consistenza numerica dei gruppi e della loro appartenenza alla maggioranza o all’opposizione. Tale ultima considerazione è indirettamente confermata dal fatto che il Presidente può sì, udito il parere della Giunta, integrarne la composizione (al Senato, con non più di quattro membri) “al fine di assicurarne una più adeguata rappresentatività”; ma il regolamento della Camera precisa che tale integrazione deve avvenire “tenendo presenti, per quanto possibile, criteri di proporzionalità tra i vari Gruppi” (art. 16, comma 1, RC; artt. 17 e 18, commi 1 e 2 RS) (33). La natura tecnica dell’organo traspare anche dalla sua funzione di consulenza nei confronti del Presidente sulle questioni di interpretazione del regolamento (art. 16, comma 2, RC; art. 18, comma 3, RS) e su altre decisioni che investono il ruolo di garanzia del Presidente (è il caso, ad esempio, della risoluzione dei conflitti di competenza tra le commissioni, di cui agli artt. 72, comma 4, e 93, comma 4, RC).

Sebbene le Giunte per il regolamento di Camera e Senato siano molto simili, come si è visto, per struttura e composizione, il procedimento di revisione regolamentare presenta significative differenze tra i due rami del Parlamento. In particolare, la disciplina del Senato appare meno complessa e presenta maggiori analogie con il procedimento legislativo: l’art. 167 RS, dopo aver ribadito, conforme al disposto costituzionale, che il Senato adotta il suo regolamento e le relative modificazioni a maggioranza assoluta dei componenti (commi 1 e 5), precisa che quando le modificazioni sono costituite da “un complesso normativo organico composto di più disposizioni fra loro collegate, è richiesta la maggioranza assoluta soltanto per l’approvazione finale del complesso”. Peraltro, otto senatori possono richiedere che singole norme siano stralciate per essere votate separatamente: “in tal caso per l’approvazione di ciascuna parte stralciata è richiesta la maggioranza assoluta” (comma 6).

---

(33) Sulla rilevanza dei criteri della proporzionalità e della rappresentatività in relazione alla composizione dei collegi minori delle Camere e sulla loro attinenza alla problematica maggioranza-opposizione e, soprattutto, alla questione della tutela delle minoranze, si veda S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, cit., 152 ss.

Si prevede altresì che ciascun senatore possa presentare proposte di modifica al regolamento, che sono stampate ed inviate per l'esame alla Giunta, la quale "riferisce" all'Assemblea con relazione scritta, stampata e distribuita almeno cinque giorni prima dell'inizio della discussione (commi 2 e 3). L'unico limite alla facoltà dei senatori di presentare emendamenti in Assemblea consiste nel fatto che essi non sono ammissibili se non siano stati presentati almeno quarantotto ore prima dell'inizio della discussione stessa e sottoposti all'esame della Giunta. Tuttavia, il Presidente può sempre ammettere la presentazione, nel corso della discussione, di nuovi emendamenti che si trovino in correlazione con modifiche precedentemente approvate (comma 4). Sebbene la Giunta del Senato non sia tenuta a riferire all'Assemblea sulle proposte di modifica al regolamento presentate dai senatori — e ciò vale, di per sé, a differenziare il procedimento di revisione regolamentare da quello legislativo — non può dirsi che essa detenga l'iniziativa esclusiva né delle proposte di modificazione regolamentare né dei relativi emendamenti, pur spettandole "l'iniziativa o l'esame" di ogni proposta in materia (art. 18, comma 3, RS).

Più articolata e, per certi versi, complessa è invece la procedura di revisione regolamentare presso la Camera. Per quanto concerne il rispetto dello speciale *quorum* costituzionale, l'art. 16 RC prevede che il testo proposto dalla Giunta — come pure l'eventuale testo interamente sostitutivo di quello della Giunta — non può essere votato per parti separate e che esso "è approvato a maggioranza assoluta dei componenti, a norma dell'articolo 64 della Costituzione" (comma 4), con votazione nominale. Per le altre votazioni, non è richiesta la maggioranza assoluta, ma la votazione nominale o per scrutinio segreto può comunque essere richiesta, rispettivamente, da venti o trenta deputati ovvero da uno o più presidenti di gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica (comma 4-bis).

Ma è soprattutto il ruolo della Giunta a presentare significative differenze rispetto a quanto previsto per il Senato. Dopo aver stabilito, al comma 2, che lo "studio" delle proposte dei deputati relative al regolamento è deferito alla Giunta, l'art. 16 RC chiarisce subito (comma 3) che solo la Giunta può proporre all'Assemblea modificazioni o aggiunte al regolamento (34): in questa fase, dunque, l'iniziativa

---

(34) S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., 247 ss., osserva che, al Senato, la Giunta si configura in modo analogo a una com-

tiva dei deputati si esaurisce di fatto con la presentazione di una proposta alla Giunta, che, sola, detiene il potere di proposta nei confronti dell'Assemblea. Il comma 3 specifica inoltre che la Giunta propone le modificazioni e le aggiunte che l'*esperienza* dimostri necessarie, riconnettendo così le proposte della Giunta all'evoluzione del diritto parlamentare vivente<sup>(35)</sup>. La differenza rispetto al Senato si accentua ulteriormente ove si consideri il ruolo della Giunta nella successiva fase di discussione in Assemblea delle proposte di modifica del regolamento: mentre i senatori possono presentare emendamenti, alla Camera, nel corso della discussione, ciascun deputato può soltanto presentare una proposta contenente "principi e criteri direttivi" per la riformulazione del testo della Giunta. Al termine della discussione, le proposte sono poste in votazione, dopo essere state illustrate per non più di dieci minuti ciascuna; in questo caso, è ammessa la votazione per parti separate in relazione a singoli principi e criteri direttivi (comma 3-*bis*).

Se tutte le proposte contenenti principi e criteri direttivi vengono respinte, si passa alla votazione della proposta della Giunta. Se invece una o più di tali proposte viene approvata, la Giunta è chiamata a presentare un nuovo testo che recepisca i principi e i criteri direttivi approvati dall'Assemblea. Tuttavia, nel caso in cui un presidente di gruppo o venti deputati esprimano dissenso sul modo in cui le deliberazioni dell'Assemblea sono state recepite, possono presentare proposte interamente sostitutive del testo della Giunta nel senso da essi ritenuto conforme ai principi e criteri direttivi approvati (comma 3-*ter*): soltanto in questa fase, peraltro eventuale, il potere di proposta dei deputati si esercita direttamente nei confronti dell'Assemblea. Tali proposte, comunque, sono poste in votazione solo qualora il testo proposto dalla Giunta venga respinto e a cominciare da quella che più si avvicina al testo della Giunta (comma 4), dunque secondo un criterio opposto a quello normalmente seguito per gli emendamenti.

---

missione in sede referente, riferendo all'Assemblea, al limite, anche sulle proposte di modifica che non condivide (anche se "non sempre"), mentre, alla Camera, detiene saldamente l'iniziativa esclusiva.

(35) A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 41, definisce la Giunta come "organo-trasformatore tra diritto scritto e diritto non scritto"; cfr. anche P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, cit., 584 s.

### 3.2. *L'evoluzione della procedura di revisione alla Camera dei deputati: il periodo 1948-1971.*

Questa peculiare e complessa procedura rappresenta il punto di arrivo di un'evoluzione della prassi e delle norme regolamentari della Camera altrettanto complessa, che presenta profili di indubbio interesse con riguardo ai comportamenti dei soggetti politici in materia di regolamenti. Com'è noto, la vicenda ha inizio con l'applicazione implicita, senza discussione né voto, del regolamento prefascista da parte della Camera dei deputati repubblicana nella sua prima seduta, l'8 maggio 1948 (36). Si trattava del regolamento approvato il 1° luglio 1900 e successivamente modificato, vigente fino al 1922. Tale decisione, si è detto, fu adottata addirittura senza votazione e, dunque, prescindendo totalmente dalla maggioranza prescritta dall'art. 64 Cost.

Il problema del *quorum* costituzionale si pose tuttavia, per la prima volta, poche settimane più tardi, quando l'Assemblea, nella seduta del 1° giugno 1948, fu chiamata a pronunciarsi sulle "proposte di modificazioni alle aggiunte al Regolamento, deliberate nel 1920-22, relative alla istituzione di Commissioni permanenti", presentate dalla Giunta per il regolamento (37). In assenza, nel regolamento vigente fino al 1922, di un'espressa disciplina della procedura di revisione regolamentare, la Camera procedette prendendo a modello il normale procedimento legislativo e senza verificare il raggiungimento del *quorum* costituzionale.

In generale, si può sostenere che, secondo l'opinione prevalente, la maggioranza assoluta non era considerata necessaria per singole modifiche regolamentari, ma solo per l'eventuale adozione di un regolamento *ex novo*: il voto avveniva dunque, normalmente, per alzata di mano, e anche in caso di verifica, su richiesta, del numero legale, per l'approvazione di una proposta si riteneva comunque sufficiente la maggioranza semplice (38). Tant'è vero che, nella seduta del 10 febbraio 1949, essendo stata richiesta la votazione a scrutinio segreto,

---

(36) Sul tema si veda N. LUPO, *La continuità del diritto parlamentare*, cit., 38 ss.; cfr. anche S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., 208.

(37) Doc. I, n. 1, I.

(38) S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., 214.

una proposta di modifica al regolamento volta a limitare l'esame in terza lettura alle sole parti dei progetti di legge modificate dal Senato (39) risultò approvata con appena 175 voti favorevoli (40).

È altresì indicativo che anche il nuovo testo del regolamento della Camera dei deputati, coordinato dalla Giunta a norma della deliberazione della Camera del 27 aprile 1949 e presentato all'Assemblea — *rectius*: portato a conoscenza dell'Assemblea (41) — nella seduta del 24 ottobre 1949, pur essendo volto dichiaratamente, tra l'altro, a inserire nel regolamento le "norme della Costituzione che direttamente si riferiscono al funzionamento delle Camere", non innovi significativamente sul punto, limitandosi a confermare il potere del Presidente di nominare i dieci componenti la Giunta permanente per il Regolamento interno, da lui stesso presieduta (art. 8, già art. 12), nonché la titolarità esclusiva, in capo alla Giunta, dell'iniziativa in materia regolamentare (art. 14, già art. 18) (42). L'unica aggiunta apportata in sede di coordinamento riguarda la funzione consultiva della Giunta sulle questioni interpretative e sulla soluzione di eventuali conflitti di competenza. Nulla è detto, invece, della procedura di revisione regolamentare né della speciale maggioranza all'uopo richiesta (al contrario, il regolamento approvato a maggioranza assoluta dal Senato il 18 giugno 1948, all'art. 7, prevede che ogni proposta di modificazione al regolamento è approvata a maggioranza assoluta dei componenti). Trattandosi di un coordinamento cui la Giunta era già stata autorizzata dalla Camera, ai deputati era consentito di chiedere la parola, secondo quanto si legge nella stessa relazione al testo proposto dalla Giunta, "solo per suggerire — nelle parti che hanno formato oggetto di coordinamento — correzioni di forma ovvero per rilevare eventuali contraddizioni". E, in effetti, nelle sedute del 14 e 15 novembre 1949, il dibattito sul testo coordinato del regolamento fu assai limitato e incentrato su questioni di carattere meramente formale.

---

(39) Doc. I, n. 3, I.

(40) Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 10 febbraio 1949, 6230. L'episodio è ricordato in N. LUPO, *La continuità del diritto parlamentare*, cit., 41.

(41) Come ebbe a dichiarare il deputato Ambrosini all'atto di illustrare, a nome della Giunta, il testo coordinato, esso è stato sottoposto all'Assemblea "per scrupolo di delicatezza" (Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 14 novembre 1949, 13361).

(42) Doc. I, n. 5, I.

Quanto detto non impedì, tuttavia, che il rispetto del *quorum* costituzionale fosse invocato con forza dalle minoranze non appena la Camera fu chiamata ad esaminare una proposta di modifica al regolamento che era motivo di duro scontro tra la maggioranza e opposizioni. Nella seduta del 17 marzo 1950, nel corso dell'esame di una proposta della Giunta volta a inasprire le sanzioni nei confronti dei deputati (43), il Presidente Gronchi pose in votazione a scrutinio segreto, su richiesta degli stessi presentatori, una proposta soppressiva delle modifiche che la Giunta proponeva di apportare (proposta tesa, pertanto, al mantenimento del testo vigente del regolamento), chiarendo che la reiezione di tale proposta soppressiva avrebbe significato l'approvazione della proposta della Giunta, fatti salvi, naturalmente, gli altri emendamenti ad essa riferiti. Allorché la proposta soppressiva fu respinta (con 93 voti favorevoli e 192 voti contrari), il deputato Togliatti contestò che il voto di una maggioranza semplice (192 voti) potesse produrre come effetto l'approvazione indiretta di una modificazione regolamentare, denunciando la violazione, per l'appunto, dell'art. 64 Cost. Il Presidente Gronchi, replicando, non si limitò a ricordare che tutte le precedenti modificazioni al regolamento erano state approvate "senza interpretare la disposizione dell'articolo 64 della Costituzione, nel senso che anche alle modificazioni parziali del regolamento si dovesse applicare la maggioranza qualificata", ma aggiunse che tale disposizione "si riferisce all'adozione da parte di una Camera del suo regolamento, cioè del complesso di un nuovo regolamento", e non, dunque, all'approvazione di singole modificazioni (44).

Nel dibattito che seguì, lo stesso Togliatti e altri deputati dei gruppi di opposizione contestarono l'interpretazione del disposto costituzionale fornita dal Presidente, citando i lavori dell'Assemblea Costituente, nonché il regolamento e la prassi del Senato, più rispettosi, a loro dire, della Costituzione. Com'è evidente, l'acuirsi dello scontro rischiava di mettere in discussione l'accordo di maggioranza e opposizioni sulla validità di tutte le modificazioni precedentemente apportate e, al limite, dello stesso regolamento, che, a differenza di quello

---

(43) Doc. I, n. 8, I.

(44) Entrambi gli argomenti utilizzati dal presidente Gronchi sono criticati da G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., 162; di "risposta piuttosto debole" parla anche N. LUPO, *La continuità del diritto parlamentare*, cit., 44; cfr. altresì R. MORETTI, *Art. 64*, cit., 387.

del Senato, non era stato oggetto di espressa approvazione da parte della maggioranza assoluta della Camera. Il rischio fu chiaramente avvertito, e denunciato, anche dalla maggioranza e, in particolare, dal deputato Dossetti, che per scongiurarlo propose di considerare “nulla, non concludente” la votazione appena effettuata. Alle argomentazioni di Dossetti si rifece il deputato Ambrosini, relatore della proposta della Giunta, e la sua proposta di rinviare l'intera questione alla Giunta per il regolamento fu infine accolta dal Presidente (45).

Fu dunque il forte contrasto tra maggioranza e opposizioni sul merito di una riforma regolamentare, giudicata “repressiva” dai deputati di opposizione, a porre per la prima volta con chiarezza all'attenzione della Camera il problema del rispetto e dell'espresso recepimento del *quorum* costituzionale. Nella successiva seduta del 24 marzo, infatti, il relatore Ambrosini, dopo essersi preoccupato di ribadire la validità di tutte le deliberazioni precedentemente adottate (argomentando che, in assenza di richieste di verifica, qualunque *quorum* speciale, al pari del numero legale, si deve presumere) e dopo aver dichiarato superato il problema interpretativo riferito alla votazione del 17 marzo (in virtù dell'intesa nel frattempo raggiunta, in seno alla Giunta, su un nuovo testo), propose, a nome della Giunta, di inserire all'art. 15 (già art. 14) RC una nuova disposizione, in base alla quale le modificazioni o aggiunte proposte dalla Giunta “dovranno essere adottate a maggioranza assoluta dei componenti della Camera, qualora, prima dell'inizio della discussione, lo richiedano il presidente di un gruppo parlamentare o dieci deputati”. Tale proposta, che fu approvata senza discussione, era volta, nelle parole del relatore, ad “evitare qualsiasi anche apparente compressione dei diritti delle minoranze” (46).

Sebbene si tratti, con tutta evidenza, di una soluzione di compromesso che non giunge alla piena attuazione del disposto costituzionale, è significativo il generale consenso raggiunto su una formulazione che ha sicuramente il pregio di tutelare le minoranze di una qualche consistenza numerica, confermando quello che, per le forze politiche, appare essere il vero *enjeu* dell'art. 64, primo comma, Cost. (47).

---

(45) Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 17 marzo 1950, 16314-16328.

(46) Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 24 marzo 1950, 16511-16515.

(47) Secondo V. LONGI, M. STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera dei Deputati illustrato con i lavori preparatori: 1848-1968*, Milano, 1968, 39, la modifica regolamentare approvata il 24 marzo 1950 rappresentò “indubbiamente un com-

Negli anni successivi, la Camera tornò a occuparsi della procedura di revisione regolamentare solo per stabilire la facoltà del Presidente di elevare, sentita la Giunta, il numero dei suoi componenti fino ad un massimo di dodici. Di questa proposta di modificazione al regolamento, approvata senza discussione nella seduta del 7 agosto 1964 (48), interessano qui soprattutto le motivazioni ricavabili dalla relazione della Giunta: la necessità di tale ampliamento del numero dei membri della Giunta è infatti postulata, secondo questa relazione, “dall’accresciuto numero dei deputati e dalla costituzione di nuovi Gruppi parlamentari. E ciò tanto più se si considera che il Regolamento costituisce la fondamentale garanzia delle minoranze parlamentari: le quali, pertanto, debbono poter trovare proprio e in modo particolare nella Giunta per il Regolamento la possibilità della più adeguata espressione” (49).

### 3.3. *La procedura di revisione nel nuovo regolamento del 1971.*

La soluzione di compromesso raggiunta nel 1950 viene sostanzialmente confermata nell’ambito della grande codificazione del 1971.

La relazione al primo testo presentato dalla Giunta il 10 luglio 1970 sottolineava “il preminente significato politico-costituzionale di una riforma, che ha visto forze politiche, in ogni altro campo duramente contrapposte, convenire nella consapevolezza del valore del Parlamento come sede comune di incontri e scontri civili” e sembrava compiere una chiara “scelta di campo” in favore dell’interpretazione garantistica o, se si vuole, consociativa, del *quorum* costituzionale. Vi si legge infatti: “Il Regolamento, espressione di indirizzo costituzionale, non può essere un regolamento ‘di maggioranza’, nel significato giuridico-politico che questo termine assume rispetto ad una formula di governo. La stessa speciale maggioranza richiesta dall’articolo 64 della Costituzione deve essere intesa in questo significato

---

promesso tra l’assoluto diritto di auto-disciplina interna della Camera, e la tesi di coloro i quali intendevano spingere fino all’estremo l’interpretazione della Costituzione, nel senso di richiedere la maggioranza qualificata per ogni singola modifica o aggiunta al Regolamento”. Per le critiche sollevate in dottrina rispetto a questa soluzione, si rinvia a G.G. FLORIDIA, *Regolamenti parlamentari*, cit., 90, che parla di formalizzazione di una “prassi di inosservanza in parte qua della costituzione”.

(48) Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 7 agosto 1964, 9008.

(49) Doc. X, n. 4, IV.

di politica costituzionale: essa rappresenta il *minimum* necessario per la statuizione regolamentare, ma non sarebbe certo 'sufficiente' se la norma regolamentare fosse contestata nella sua legittimità dalla restante parte della Camera" (50). Nella sua illustrazione del testo proposto dalla Giunta, il relatore Luzzatto sottolineò altresì la continua ricerca di consenso che aveva animato i lavori della Giunta, nella consapevolezza che "il regolamento è essenzialmente presidio della minoranza e che pertanto in questa sede andava ricercato l'accordo più vasto possibile" (51). Tuttavia, questo primo progetto di nuovo regolamento non modificava in nulla la formulazione adottata nel 1950, subordinando il rispetto del *quorum* alla richiesta di un gruppo o di dieci deputati (art. 16, comma 4, RC).

Questa scelta fu oggetto di critiche nel corso della discussione (52), tanto che la Giunta, nel presentare, il 28 gennaio 1971, un nuovo testo del progetto di regolamento (volto tra l'altro a recepire parte dei numerosi emendamenti presentati al testo precedente) (53), propose di sostituire il comma 4 dell'art. 16 con il seguente: "Tali modificazioni od aggiunte sono adottate a maggioranza assoluta dei componenti della Camera. La domanda di votazione per appello nominale o per scrutinio segreto deve essere presentata prima dell'inizio della discussione da un presidente di Gruppo o da dieci deputati" (54).

(50) Doc. II, n. 1, V. Peraltro, tale affermazione, contenuta nella relazione, fu duramente contestata dal deputato Lucifredi, Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 21 luglio 1970, 19244. Cfr. sul punto CAMERA DEI DEPUTATI, *Il nuovo regolamento della Camera dei Deputati illustrato con i lavori preparatori*, Roma, 1971, 305-318.

(51) Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 15 luglio 1970, 19093.

(52) Si veda ad esempio l'intervento del deputato Lucifredi, Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 21 luglio 1970, 19253, il quale osservò che l'art. 64 Cost. "è tale da non ammettere alcuna deroga, piaccia o non piaccia ai membri del Parlamento. Non sono negoziabili né rinunziabili le maggioranze assolute stabilite dalla Costituzione!".

(53) Doc. II, n. 1-*bis*, V. Per un'illustrazione del nuovo testo presentato dalla Giunta, si veda l'intervento del relatore Luzzatto, in Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 1° febbraio 1971, 25132-25139.

(54) Si noti che, sempre nel 1971, il Senato introduceva una norma ancora più restrittiva, stabilendo all'art. 167, comma 6, con formula che perdura, che "Quando le modificazioni siano costituite da un complesso normativo organico composto di più disposizioni fra loro collegate, è richiesta la maggioranza assoluta soltanto per l'approvazione finale del complesso" (cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 43).

Secondo il relatore Luzzatto, tale formulazione era senza dubbio “conforme al dettato costituzionale” (55); in realtà, si tratta sì di una formulazione più aderente, sul piano formale, al primo comma dell’art. 64, ma l’effettiva verifica del *quorum* resta comunque subordinata a un’eventuale richiesta. Non stupisce, pertanto, che anche la soluzione sia stata da taluno giudicata insoddisfacente e non conforme a Costituzione (56). E infatti, nel corso dell’esame degli articoli del progetto di nuovo regolamento, furono presentati due emendamenti volti a rendere obbligatoria, e non condizionata ad eventuale richiesta, la verifica del *quorum* costituzionale per ogni modificazione o aggiunta al regolamento: nessuno di questi emendamenti, su cui la Giunta espresse parere contrario, fu tuttavia approvato (57).

Fu invece approvato un altro emendamento, volto ad evitare che l’ampliamento della composizione della Giunta, consentito dall’art. 16, comma 1, della proposta di modifica “ai fini di una più adeguata rappresentatività della stessa”, alterasse in seno alla Giunta il rapporto tra maggioranza e minoranza parlamentare: fu pertanto precisato che detta integrazione poteva avvenire “tenendo presenti, per quanto possibile, criteri di proporzionalità tra i vari gruppi” (58).

Nel complesso, l’esame del progetto di nuovo regolamento si svolse con modalità analoghe a quelle del procedimento legislativo. In particolare, gli emendamenti presentati dai deputati furono tutti sottoposti all’esame dell’Assemblea, limitandosi la Giunta ad esprimere un parere “proprio come una Commissione in sede referente” (59). Tali emendamenti e gli stessi articoli del nuovo testo pro-

---

(55) Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 1° febbraio 1971, 25135.

(56) S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., 288, ritiene che il nuovo art. 16 del regolamento del 1971 recepisca “solo in apparenza” il contenuto dell’art. 64 Cost.

(57) Si tratta degli emendamenti Caprara 16. 6 e Greggi, Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 3 febbraio 1971, 25229: il primo venne ritirato, mentre il secondo fu respinto. Si veda anche l’intervento per dichiarazione di voto del deputato Greggi (unico astenuto nella votazione finale sul testo del nuovo regolamento), in Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 18 febbraio 1971, 25873-25874.

(58) Si tratta dell’emendamento Lucifredi 16. 2, approvato dopo essere stato lievemente riformulato su proposta della Giunta: cfr. Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 3 febbraio 1971, 25228-25231.

(59) S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., 285.

posto dalla Giunta furono votati per alzata di mano e, dunque, senza verifica del *quorum* costituzionale (60). Il nuovo regolamento fu infine approvato nella seduta del 18 febbraio 1971, con votazione a scrutinio segreto, da una larghissima maggioranza: 465 voti favorevoli, 41 voti contrari e 1 astenuto (61).

Anche con riferimento alla codificazione del 1971, dunque, si può concludere che il comportamento dei soggetti politici nella definizione delle norme volte a disciplinare il procedimento di revisione regolamentare fu orientato, assai più che alla corretta trasposizione del precetto costituzionale all'interno del regolamento, all'individuazione di un meccanismo di sostanziale tutela delle minoranze, in un contesto, comunque, di ampie convergenze in materia regolamentare.

### 3.4. *L'ostruzionismo regolamentare e la nascita della "procedura dei principi" nel 1981.*

A un decennio di distanza dell'adozione del nuovo regolamento la Camera dovette tornare a occuparsi della procedura di revisione regolamentare per fronteggiare l'ostruzionismo dei deputati radicali, i quali, volendo contrastare l'approvazione di alcune proposte di riforma regolamentare di natura, per l'appunto, antiostruzionistica, avevano presentato decine di migliaia di emendamenti (62). Questa volta, dunque, il problema non era rappresentato dal *quorum* di approvazione delle modifiche regolamentari, ma dalla possibilità o meno, per i deputati, di

---

(60) Nella seduta del 21 luglio 1970, il Presidente Pertini aveva ritenuto di non accogliere l'unica richiesta, avanzata dal gruppo del Movimento sociale italiano, di approvazione a maggioranza assoluta delle nuove norme regolamentari, con la motivazione che tale richiesta era stata formulata dal vicepresidente — e non dal presidente — del gruppo: cfr. *Assemblea della Camera, stenografico*, 21 luglio 1970, 19239-19240.

(61) *Assemblea della Camera, resoc. stenografico*, 18 febbraio 1971, 25901.

(62) Si trattava delle seguenti proposte: Doc. II, n. 2, VIII, che prevedeva la soppressione dell'art. 39, comma 6, RC e, dunque, l'esclusione della possibilità di derogare ai limiti di durata degli interventi dei deputati nel corso di una discussione; Doc. II, n. 3, VIII, che riformava gli artt. 23 e 24 RC in materia di predisposizione del programma e del calendario, attenuando la regola dell'unanimità; Doc. II, n. 5, VIII, che riscriveva l'art. 85 RC, al fine di definire, per l'esame degli articoli di un progetto di legge, una procedura più snella e meno esposta a manovre ostruzionistiche; Doc. II, n. 6, VIII, che introduceva l'art. 96-*bis* RC, volto a definire una specifica procedura per l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

presentare in Assemblea emendamenti alle proposte della Giunta e, in definitiva, dalla possibilità o meno di assimilare la procedura di revisione regolamentare all'*iter* legislativo. Tuttavia, è indubbio che l'ostruzionismo dei radicali mise in tensione i due "poli" di cui si diceva più sopra, ovvero le garanzie delle minoranze e la funzionalità della Camera, rendendo "evidente che il diritto di ciascun deputato di illustrare in Assemblea ciascun emendamento presentato avrebbe di fatto paralizzato il processo di modifica regolamentare [...]. Ci si interrogò, in definitiva, sulla natura del regolamento parlamentare, sul confine oltre cui la doverosa tutela dei diritti delle minoranze rischiava di tradursi in una illegittima violazione del diritto della maggioranza ad attuare il proprio indirizzo politico" (63). Come ebbe a dire il Presidente *pro tempore* della Camera dei deputati, Nilde Iotti, "il potere-dovere di ciascuna Camera di darsi un regolamento e di aggiornarlo alle esigenze del paese implica che si adotti una procedura che in conformità dei principi e delle norme costituzionali e regolamentari e nel rispetto delle fondamentali garanzie che l'ordinamento assicura ai singoli e ai gruppi, consenta alla Camera di formare la propria volontà e di esprimerla con una decisione finale" (64).

La soluzione, che trovò concordi la maggioranza e il maggior partito di opposizione, fu individuata nella formalizzazione della cosiddetta "procedura dei principi" (o "lodo Iotti", come venne anche denominata tale soluzione in considerazione del ruolo decisivo svolto dal Presidente della Camera), descritta dal "parere interpretativo" dell'art. 16 RC reso dalla Giunta per il regolamento e approvato dalla Camera nella seduta del 4 novembre 1981. Il parere della Giunta fu votato dall'Assemblea per alzata di mano, ma il Presidente Iotti ebbe a dichiarare che l'esito del voto dimostrava "il consenso di una maggioranza persino più ampia di quella prevista per l'approvazione delle modifiche al regolamento" (65).

Detto parere (66) stabiliva che le "iniziative di modifica delle proposte della Giunta" (mai si parla, nel parere, di "emendamenti",

---

(63) S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., 353 ss. Lo stesso autore sottolinea le analogie con la vicenda dell'ostruzionismo radicale nel Parlamento europeo in occasione delle modifiche regolamentari approvate tra il 1979 e il 1981 (*ibidem*, 558 ss.).

(64) Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 4 novembre 1981, 35409.

(65) Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 4 novembre 1981, 35439.

(66) Per il testo completo del parere si veda Assemblea della Camera, *resoc. sommario*, 4 novembre 1981, 9.

proprio per rimarcare la distanza dal procedimento legislativo) sono sottoposte ad un regime giuridico diverso da quello previsto per l'esame degli articoli di un progetto di legge: esse sono esaminate dai relatori della proposta della Giunta, i quali "indicano alla Giunta e, successivamente, all'Assemblea, i principi desumibili dal complesso delle iniziative fra loro collegate o quelle che possono essere valutate in modo autonomo". Si prevede altresì un'unica discussione sul complesso delle iniziative di modifica riferite a ciascuna proposta della Giunta. Al termine di tale discussione, se la Giunta insiste sul proprio testo, i "punti" (cioè, deve intendersi, i principi enucleati dalla Giunta e le iniziative di modifica da essa considerate meritevoli di autonoma valutazione) sono posti in votazione. Se questi sono respinti, si passa alla votazione della proposta della Giunta, che "deve ottenere il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea". Se invece, al termine della discussione, la Giunta "ritiene di dover modificare la propria proposta", può presentare un "nuovo testo che terrà conto delle indicazioni accolte" e che "sarà votato senza ulteriori proposte di modifica, previo svolgimento delle dichiarazioni di voto" (deve ritenersi, anche se non viene detto, che anche in questo caso sia necessaria la maggioranza assoluta dei componenti). Se, infine, uno dei punti, non accolto dalla Giunta, viene approvato dall'Assemblea, "la Giunta presenterà un nuovo testo che dovrà tenere conto delle decisioni dell'Assemblea e che naturalmente dovrà essere approvato dalla maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea stessa".

Le considerazioni che avevano condotto la Giunta all'espressione di questo parere sono illustrate dallo stesso Presidente Iotti nella citata seduta del 4 novembre 1981: il procedimento di modifica del regolamento non può essere assimilato al procedimento legislativo, tant'è vero che la Costituzione "stabilisce garanzie diversificate per i due procedimenti in due diversi articoli, il 64 e il 72". Inoltre, quando il regolamento indica per un procedimento monocamerale l'obbligatorietà dell'applicazione, in tutto o in parte, dell'*iter* legislativo, lo fa espressamente (come nel caso delle inchieste parlamentari e delle mozioni). Mancano poi, nella procedura di revisione regolamentare, alcuni elementi essenziali del procedimento legislativo, come l'intervento obbligatorio del Governo, l'apponibilità della questione di fiducia, l'obbligo di votazione finale a scrutinio segreto, il Comitato dei nove. Rileva altresì, secondo la Giunta, la diversa collocazione, all'interno del regolamento, delle norme che regolano i due procedi-

menti. Ma è soprattutto il ruolo della Giunta a differenziare le due procedure, in quanto essa “sia per composizione sia per funzioni non può in alcun modo essere paragonata ad una Commissione referente”, con la conseguenza che le iniziative dei deputati in merito a riforme regolamentari “sono trasmesse in via esclusiva alla Giunta e non possono essere portate all’esame dell’Assemblea senza che la Giunta stessa le abbia fatte proprie”. La Giunta, peraltro, non ha alcun obbligo di riferire all’Assemblea, non potendo trovare applicazione, nel procedimento di revisione, l’art. 81 RC, che garantiva ai proponenti di un progetto di legge, una volta scaduti i termini assegnati alle Commissioni referenti, di ottenerne l’iscrizione all’ordine del giorno dell’Assemblea. Il Presidente addusse, quindi, a sostegno del parere della Giunta, il dato testuale dell’art. 16 RC, il quale renderebbe evidente che “lo studio delle proposte” dei deputati precede “logicamente e cronologicamente” la proposta della Giunta all’Assemblea (e dunque le proposte dei deputati non sarebbero configurabili come “emendamenti” alla proposta della Giunta, in quanto l’emendamento necessariamente segue e non precede) e che la richiesta di votazione per appello nominale o per scrutinio segreto, che sola consente la verifica del *quorum*, non può che essere riferita alla proposta della Giunta, come conferma sia la formulazione del comma 4 (67) sia il fatto che detta richiesta deve essere presentata prima dell’inizio della discussione (68).

A tutto questo si aggiunga che, nonostante l’ingombrante precedente del 1971, la Giunta non ravvisò l’esistenza di una prassi nel senso dell’applicazione della disciplina del procedimento legislativo al procedimento di revisione regolamentare: come ebbe a sottolineare il Presidente, la Giunta era “arrivata alla conclusione che non emergono, da quell’esame [dei precedenti], indicazioni univoche, se non sotto un profilo, e cioè che si è andati, di volta in volta, ad applica-

---

(67) L’art. 16, comma 4, RC iniziava con le parole “Tali modificazioni od aggiunte...”, le quali non possono che riferirsi alle modificazioni od aggiunte proposte dalla Giunta, di cui al comma 3.

(68) Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 4 novembre 1981, 35409-35410. Per un’approfondita disamina del parere reso dalla Giunta e dei suoi presupposti si rinvia a S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., 359 ss., che parla di “una interpretazione esasperatamente esclusiva del ruolo della Giunta” e di “una voluta forzatura della lettera e dello spirito dell’art. 16 RC”.

zioni non contestate di procedure concordate. Questo è il punto che è emerso dallo studio dei precedenti” (69).

La “procedura dei principi” così delineata — la quale rappresentava il primo tentativo, in certa misura obbligato, di disciplinare in dettaglio la procedura di revisione del regolamento — si fondava su un’interpretazione estremamente rigorosa dell’esclusività dell’iniziativa in capo alla Giunta, la quale certo avrebbe dovuto tener conto delle “iniziative di modifica” delle sue proposte eventualmente approvate dall’Assemblea, ma solo ai fini della presentazione di un nuovo testo. L’iniziativa esclusiva della Giunta veniva così estesa fino ad includere, di fatto, il potere di emendamento (70): ai deputati non era pertanto riconosciuta la possibilità di presentare né emendamenti né — come avviene oggi — testi alternativi a quello della Giunta.

È interessante notare, per il nostro tema, che secondo quanto ebbe a sostenere il Presidente la “attività di filtro” così assicurata alla Giunta aveva anche un “valore di garanzia” rispetto alla possibilità di un “colpo di maggioranza”, perpetrato attraverso iniziative “direttamente ed immediatamente sottoposte al voto dell’Assemblea senza un’adeguata ponderazione e un confronto di posizioni” (71). È difficile negare, tuttavia, che, per superare l’ostruzionismo regolamentare dei radicali, “la peculiarità del procedimento di revisione, che in teoria avrebbe potuto agevolare la predisposizione di strumenti di garanzia per le minoranze, se non ulteriori, almeno diversi rispetto a quelli ordinariamente previsti, fu invece strumentalmente utilizzata in funzione del prevalente interesse politico della maggioranza a pervenire comunque ad una decisione” (72).

(69) Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 4 novembre 1981, 35407. Cfr. criticamente S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., 360 ss.; per gli altri precedenti di applicazione delle regole del procedimento legislativo alla procedura regolamentare, successivi al 1971, si veda anche G.G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, cit., 16.

(70) Difende questa impostazione M. STRAMACCI, *Le procedure di modifica del regolamento della Camera dei deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1983, n. 2, 161 s., sottolineando che il potere di proposta e il potere di emendamento hanno la stessa natura giuridica e sono entrambi riconducibili al potere di iniziativa; sul punto in generale si veda anche R. DICKMANN, *L’organizzazione del processo legislativo*, Napoli, 2006, spec. 7-14 e 107, e bibl. ivi cit.

(71) Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 4 novembre 1981, 35410.

(72) S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., 381 ss.

3.5. *La rottura della “maggioranza regolamentare” sulla limitazione del voto segreto e la riforma dell’art. 16 RC.*

Gli anni che seguirono all’approvazione del “lodo Iotti” furono caratterizzati, in sede regolamentare, da una serie di modifiche improntate alla necessità di razionalizzare l’attività parlamentare, infondendole maggiore speditezza e incisività: tale opera di razionalizzazione vide sostanzialmente concordi le forze politiche di governo e il maggior partito di opposizione e non fu, pertanto, accompagnata da tensioni tali da mettere nuovamente in discussione la procedura di revisione regolamentare. In questo contesto di razionalizzazione va inquadrata anche la modifica dell’art. 16, comma 4, RC approvata il 29 settembre 1983, che elevò da dieci a venti il numero dei deputati necessari per richiedere la votazione per appello nominale o a scrutinio segreto (73).

La “maggioranza regolamentare” che includeva, oltre alle forze di governo, il partito comunista venne però a mancare, come già ricordato, nel momento in cui la Camera fu chiamata ad esaminare la proposta di modifica del regolamento volta a limitare il ricorso al voto segreto. Si trattava evidentemente di un argomento idoneo, per sua natura, a incidere in modo sensibile sulla dinamica dei rapporti intercorrenti tra maggioranza e opposizioni e tra Governo e Parlamento, come confermato dalla “questione di fiducia extraparlamentare” posta dal Governo in carica sull’approvazione della riforma (74).

Nel nuovo contesto determinatosi a seguito del venir meno della “maggioranza regolamentare”, la procedura definita nel 1981 mostrò

---

(73) Si tratta del Doc. II, 9, IX, che all’art. 16, comma 4, RC proponeva di sostituire le parole “un presidente di gruppo o dieci deputati”, con le seguenti: “venti deputati o uno o più presidenti di gruppo che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica”.

(74) Il documento programmatico del Governo De Mita, presentato alla Camera il 19 aprile 1988 e contemporaneamente trasmesso al Senato (cfr. *Assemblea della Camera, resoc. stenografico*, 19 aprile 1988, 12853-12906; citato da S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., 472, nota 30), sosteneva l’esigenza della “affermazione del diritto-dovere della maggioranza ad attuare il programma” accanto al “diritto-dovere delle opposizioni ad esercitare le proprie funzioni di rappresentanza e di controllo”. Esso proponeva quindi “una diversa regolamentazione dei procedimenti di deliberazione delle Camere, con particolare riferimento alle modalità di espressione del voto, in modo che rimanga segreto limitatamente alle deliberazioni che concernono persone o attengono a diritti di libertà costituzionalmente garantiti (Parte I - Titolo I della Costituzione)”.

tutti i suoi limiti e non contribuì certo a svelenire il clima del confronto. Innanzitutto, le opposizioni lamentarono la “manipolazione” operata dalla Giunta, che, a loro dire, nel formulare i principi emendativi, aveva reso “irriconecibili” gli emendamenti presentati (75). Gli emendamenti (*rectius*: proposte di modifica) al testo della Giunta erano stati inoltre “frammentati” in una molteplicità di “punti” e questi erano stati posti in un ordine di votazione tale che solo in caso di approvazione di tutti i “punti”, attraverso una serie di votazioni successive, si sarebbe potuto “ricostituire l’unità della proposta” (76) delle opposizioni (la quale prevedeva il voto palese sulle leggi di spesa e la prevalenza del voto segreto negli altri casi) (77). Secondo le opposizioni, invece, si sarebbe dovuto prima porre in votazione tale proposta, come quella che maggiormente si allontanava dal testo della Giunta, e in caso di sua approvazione le altre proposte sarebbero risultate precluse. Ma furono proprio gli effetti preclusivi delle votazioni sui principi emendativi ad essere espressamente negati dal relatore Ciaffi, perché ritenuti incompatibili con la “procedura dei principi” (78). Per apprezzare le conseguenze di questa affermazione, occorre considerare che, come è stato osservato, se tutti i “punti” elaborati dalla Giunta fossero stati approvati, questa avrebbe avuto praticamente carta bianca nell’elaborazione del testo finale (79). Il contrasto sulla procedura da seguire fu tale che il Presidente Iotti — lo stesso che sette anni prima aveva avuto un ruolo non marginale

---

(75) Si veda l’intervento del deputato Russo, Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 5 ottobre 1988, 19928.

(76) Si veda l’intervento del deputato Bassanini, Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 5 ottobre 1988, 19926-19928.

(77) Si veda l’intervento del deputato Rodotà, Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 5 ottobre 1988, 19944, secondo il quale quello che si contestava era “la traduzione delle proposte emendative presentate in principi e l’ordine di votazione proposto”, che, secondo le opposizioni, avrebbe dovuto essere “corrispondente alle regole ordinarie delle votazioni degli emendamenti”. Ciò indusse molti deputati di opposizione a chiedere che si votasse direttamente sugli emendamenti.

(78) Cfr. Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 5 ottobre 1988, 19961, nonché Giunta per il Regolamento della Camera, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 4 ottobre 1988, 4, dove il relatore Ciaffi “ribadisce il carattere concorrente e non preclusivo” dei principi emendativi elaborati dalla Giunta.

(79) S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., 499 ss.

nella definizione della procedura in questione — si vide costretto a “riconoscere che occorre riesaminare la deliberazione del 1981” e, addirittura, che “in sede di riforma del regolamento non esistono regole prefissate” (80).

Aspre contestazioni suscitò altresì — dopo la decisione della Giunta di accedere parzialmente alle richieste delle opposizioni relative all'ordine di votazione e alla formulazione di un “punto” dei principi emendativi (81) — il modo in cui la Giunta procedette alla riformulazione del testo, sulla base dei principi emendativi approvati: tale riformulazione fu infatti giudicata dalle opposizioni non rispondente alle deliberazioni dell'Assemblea (82). Proprio il dissenso sul recepimento dei principi emendativi approvati indusse le opposizioni a chiedere la votazione per parti separate del testo della Giunta. Dopo aver inizialmente espresso, su tale richiesta, un orientamento contrario (sebbene i precedenti deponessero piuttosto per l'accoglimento) (83), il Presidente accettò di sottoporre la decisione all'Assemblea ai sensi dell'art. 41 RC: l'Assemblea respinse quindi la richiesta di votazioni per parti separate (84) e, infine, approvò la proposta della Giunta (85).

Anche in questa circostanza, dunque, la tensione tra maggioranza e opposizioni sul merito di una riforma regolamentare “si scaricò” sulla disciplina della procedura di revisione, investendo proprio la “procedura dei principi” definita appena sette anni prima e, da allora, più volte applicata (86). Questa volta, però, il dissenso procedu-

---

(80) Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 5 ottobre 1988, 19937-19938. Di grave ammissione parla, al riguardo, S. CURRERI, *op. ult. cit.*, 509. Cfr. anche l'intervento del deputato Mellini, in Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 6 ottobre 1988, 20059, che lamentò “l'inesistenza di una regola per cambiare le regole”.

(81) Su questa decisione, cfr. l'intervento del relatore Ciaffi, Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 7 ottobre 1988, 20125-20126.

(82) Si vedano gli interventi dei deputati Russo, Calderisi, Lo Porto, Rodotà, Violante e Filippini, in Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 12 ottobre 1988, 20314-20319.

(83) Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 12 ottobre 1988, 20322.

(84) Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 12 ottobre 1988, 20332.

(85) Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 13 ottobre 1988, 20423.

(86) S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., 438, segnala tuttavia che, nella seduta del 30 settembre 1982, l'applicazione del “lodo Iotti” ebbe più che altro carattere formale.

rale non era circoscritto ad uno sparuto gruppo di deputati radicali, ma fu condiviso da tutte le opposizioni, di destra e di sinistra, compreso quel partito comunista che venne a trovarsi in una “scomoda posizione” (87), non condividendo più né lo spirito né le finalità del parere interpretativo che pure aveva contribuito ad approvare (88).

Resta da osservare che anche nel clima particolarmente teso che accompagnò la riforma delle modalità di voto, la Camera deliberò ad ampia maggioranza (336 voti favorevoli su 606 votanti) di includere le votazioni concernenti il regolamento tra le eccezioni alla regola generale del voto palese, mostrando di condividere, almeno in questo, l'opinione espressa dal deputato Bianco, secondo cui le “regole del gioco” rappresentano una “materia nella quale il Governo non è coinvolto e che non attiene alla responsabilità degli indirizzi politici dello stesso, né alla coerenza degli orientamenti della sua politica” (89).

Come è stato correttamente osservato, questa vicenda rappresentò sia “il culmine di quel più vasto processo di revisione regolamentare iniziato nel 1981, volto a restringere e, al limite, eliminare tutti quei poteri procedurali che le opposizioni avevano utilizzato per condizionare le scelte della maggioranza”, sia “il punto di svolta, superato il quale sembrò di nuovo prevalere un atteggiamento della maggioranza meno conflittuale e di maggiore collaborazione con le opposizioni” (90). Ciò fu sicuramente vero per la materia regolamentare, rispetto alla quale il contributo delle opposizioni viene nuovamente considerato indispensabile: questo “*swing* verso un rinnovato garantismo” (91) del procedimento di revisione si concretizzerà, a distanza di poco più di un anno, in una nuova e per ora definitiva modifica della procedura di revisione regolamentare presso la Camera.

Appena sei giorni dopo l'approvazione della riforma del voto segreto, infatti, il Presidente Iotti, coerentemente con l'orientamento già espresso nel corso della discussione di tale riforma, sottopose alla Giunta l'opportunità di costituire un comitato ristretto, con il com-

---

(87) S. CURRERI, *op. ult. cit.*, 458.

(88) In tali termini si veda il relatore Ciaffi, in *Assemblea della Camera, resoc. stenografico*, 5 ottobre 1988, 19959.

(89) *Assemblea della Camera, resoc. stenografico*, 7 ottobre 1988, 20159.

(90) S. CURRERI, *op. ult. cit.*, 473.

(91) A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 42.

pito di formulare una proposta di modifica della procedura di revisione regolamentare, da sottoporre alla Giunta (92).

Bisognò tuttavia attendere un anno prima che, l'11 ottobre 1989, fosse presentata la proposta di riforma dell'art. 16 RC, volta, come si legge nella relazione, a tener conto di "due esigenze fondamentali: assicurare un'ampia partecipazione dei parlamentari alla predisposizione delle modifiche regolamentari ed evitare che in tale procedimento si possa fare ricorso a pratiche di ostruzionismo esasperato" (93). Nell'illustrarla, il relatore Ciaffi ammise che essa intendeva rispondere alle "critiche avanzate in occasione del dibattito parlamentare sulla limitazione del voto segreto" nei confronti della "procedura dei principi" e, in particolare, alla "pungente critica, relativa all'effettiva capacità della Giunta di interpretare i principi approvati", consentendo in tal modo di "approvare una serie di modifiche al nostro regolamento che, sempre più richieste, sono state definite dopo un lavoro certosino svolto in quest'ultimo anno dalla Giunta per il regolamento" (94). Si trattava, in altre parole, di definire una procedura di revisione ampiamente condivisa, che consentisse il ricrearsi di una "maggioranza regolamentare" inclusiva (di almeno una parte) dell'opposizione. La proposta della Giunta non sconfessava la "procedura dei principi", e anzi il relatore tenne a ribadire "su esplicito mandato della Giunta per il regolamento" che la procedura di revisione "non può in alcun modo essere confusa o assimilata al procedimento legislativo" (95). Tuttavia, tale proposta, che si ritrova nel testo vigente del regolamento, conteneva un'importante novità, prevedendo la possibilità, sia pure riservata a un presidente di gruppo o a venti deputati, di presentare un testo alternativo a quello della Giunta, nel caso

---

(92) Cfr. Giunta per il Regolamento della Camera, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 19 ottobre 1988, 4. Nella stessa seduta, il Presidente comunicò "di aver ricevuto lettere dei deputati Pazzagli, Minucci e Ferrara, Calderisi, Rodotà e Bassanini con le quali si sollecita il superamento della procedura di cui alla decisione della Giunta del 27 ottobre 1981 per l'esame delle modifiche al regolamento".

(93) Doc. II, n. 24, X.

(94) Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 26 febbraio 1990, 49931.

(95) Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 26 febbraio 1990, 49932. Tale affermazione fu tuttavia contestata dal deputato Bassanini (in Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 26 febbraio 1990, 49935-49936), che pure dichiarò di ritenere "sufficientemente equilibrata" la soluzione individuata dalla Giunta.

in cui essi ritenessero che i principi e criteri direttivi approvati dall'Assemblea non fossero stati correttamente recepiti.

È interessante notare che, sempre secondo il relatore, la proposta di modifica dell'art. 16 RC era volta a "ottenere una mediazione preventiva della logica maggioritaria di Assemblea, il massimo temperamento e la migliore maturazione delle norme di procedura" (96): riaffiora qui, abbastanza chiaramente, l'idea, espressa dal Presidente Iotti già nel 1981, che la complessa procedura allora individuata e poi corretta nel 1990 costituisse un fattore di garanzia per le minoranze. Comunque si giudichi questa valutazione, sta di fatto che la proposta della Giunta, approvata nella seduta del 28 febbraio 1990 dopo che era stata respinta un'iniziativa dei deputati radicali volta ad assimilare, sul modello del Senato, il procedimento di revisione a quello legislativo (97), dava soluzione ad un altro problema che aveva accompagnato tutta l'evoluzione della procedura di revisione: quello del rispetto, sotto il profilo sia sostanziale sia formale, dello speciale *quorum* previsto dall'art. 64 Cost.

L'art. 16 RC, come risultante dalla modifica allora approvata, prevede infatti espressamente che sia il testo della Giunta sia, eventualmente, i testi alternativi siano approvati a maggioranza assoluta dei componenti la Camera (comma 4) e che si proceda con votazione nominale, anche nei casi in cui non sia stata presentata richiesta di votazione qualificata, "allorché sia necessario constatare la maggioranza di cui all'articolo 64 della Costituzione" (comma 4-*bis*). La verifica del *quorum*, dunque, non era più subordinata all'iniziativa dei gruppi o dei deputati. È peraltro degno di nota, a conferma di quanto più volte osservato, che questo aspetto non fu oggetto di particolare attenzione nel corso della discussione.

Va altresì riconosciuto che la procedura codificata nel 1990 appare più rispettosa della volontà espressa nelle eventuali iniziative di modifica al testo della Giunta presentate dai deputati, in quanto prevede che siano gli stessi deputati a formulare principi e criteri, invece di lasciare alla Giunta il compito di "desumerli", con quel che ne consegue in termini di possibili manipolazioni e, dunque, contestazioni.

---

(96) Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 26 febbraio 1990, 49931.

(97) Si tratta della proposta di modifica Calderisi 1.3, da cui la Giunta enunciò due principi emendativi, respinti dall'Assemblea: cfr. Assemblea della Camera, *resoc. stenografico*, 28 febbraio 1990, 50157-50170.

Da allora, la procedura di revisione del regolamento della Camera non ha subito ulteriori modificazioni e ha consentito che il confronto in materia regolamentare si svolgesse al riparo dalle tensioni e dalle contestazioni di ordine procedurale conosciute in passato. Va peraltro segnalato che la specialità della procedura di revisione, costantemente ribadita, non ha impedito che le proposte di principi e criteri direttivi per la riformulazione del testo della Giunta fossero spesso formulate alla stregua di veri e propri emendamenti, la cui approvazione vincolava di fatto la Giunta a modifiche assai puntuali del testo (98), al punto che il Presidente della Camera dei deputati *pro tempore*, Luciano Violante, riconobbe espressamente che dalle votazioni svolte in Assemblea sui singoli principi “deriveranno le ordinarie conseguenza preclusive” (99).

#### 4. *Considerazioni conclusive.*

L'evoluzione della procedura di riforma dei regolamenti parlamentari, testé ricapitolata nelle sue vicende principali con particolare riferimento alla Camera dei deputati, sta a dimostrare che gli attori della dialettica parlamentare hanno costantemente inteso i regolamenti come parte integrante e fondamentale della costituzione materiale, considerando perciò altamente auspicabile la ricerca di un consenso che andasse al di là della maggioranza di indirizzo. Anche quando questo consenso è venuto meno, come nel 1988, per il prevalere di esigenze connesse allo svolgimento dell'indirizzo politico di maggioranza, ciò ha rappresentato, per le stesse forze politiche, più l'eccezione ad una regola non scritta, che non la normale attuazione del dettato costituzionale. Si può dire, anzi, che alla Camera le stesse tensioni tra maggioranza e opposizioni sul merito di alcune riforme regolamentari abbiano rappresentato una spinta ulteriore verso l'elaborazione di una procedura di revisione ritenuta, dalle minoranze, sufficientemente garantistica e rispettosa della norma costituzionale.

---

(98) Si vedano, ad esempio, le proposte di principi e criteri direttivi presentate nel corso della discussione delle riforme regolamentari del 1997, riportate in CAMERA DEI DEPUTATI, *Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, Roma, 1998.

(99) Giunta per il Regolamento della Camera, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 29 luglio 1997, 5.

Peraltro, la stessa natura del *quorum* costituzionale, che coincide “al limite” con la maggioranza di governo senza tuttavia identificarsi pienamente con essa, così come ha giustificato, in dottrina, i due filoni interpretativi di cui si è detto, ha anche consentito una duplice lettura in sede applicativa, funzionando ora come spinta verso la convergenza di maggioranza e opposizioni nella definizione delle “regole del gioco”, ora (più raramente) come strumento nelle mani di una maggioranza di governo sufficientemente ampia, che giudicasse una determinata riforma regolamentare indispensabile al fine di garantire l’attuazione dell’indirizzo politico. In altri termini, il requisito della maggioranza assoluta ha permesso, in circostanze politiche diverse, di conciliare, secondo punti di equilibrio anch’essi diversi, la garanzia delle minoranze con la salvaguardia dell’efficacia decisionale (100). Bisogna inoltre osservare che il *quorum* della maggioranza assoluta, proprio per il fatto di consentire alla maggioranza di decidere autonomamente, appare idoneo a spingere le opposizioni verso la ricerca di soluzioni di compromesso, scoraggiando atteggiamenti ostruzionistici.

Se quanto affermato è corretto, occorre valutare con grande attenzione, ma anche con prudenza, le proposte volte ad elevare il *quorum* di cui all’art. 64, primo comma (101), se non altro in considerazione dei problemi che esse potrebbero aprire sul versante della capacità deliberativa del Parlamento (102). In teoria, infatti, l’innalza-

---

(100) In tal senso M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 677 s.

(101) L’elevazione del *quorum* costituzionale ai due terzi dei componenti fu proposta già nella XII legislatura, la prima del maggioritario: si veda AC 2115, Bassanini, XII, e F. SCIOLA, *Lo statuto dell’opposizione parlamentare nell’ordinamento italiano*, cit., 105. Si ricorda anche, più di recente, il progetto di legge costituzionale recante modifiche alla Parte seconda della Costituzione approvato dalle Camere e respinto nel *referendum* del 25 e 26 giugno 2006 (*Gazzetta Ufficiale* del 18 novembre 2005, serie generale, n. 269), che elevava a tre quinti dei componenti il *quorum* di approvazione del regolamento della Camera dei deputati, mentre per il Senato federale veniva confermato il *quorum* della maggioranza assoluta dei componenti (cfr. L. GIANNITI, C. DI ANDREA, *Art. 64*, cit., 1247 s.).

(102) Cfr. V. LIPPOLIS, *Partiti maggioranza opposizione*, cit., 87. Secondo M. VILLONE, *Lo statuto delle opposizioni parlamentari tra disciplina costituzionale e regolamenti parlamentari*, in *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, a cura di V. Baldini, Napoli, 2006, 227, “in regime maggioritario puntare tutto sui *quorum* funziona fino ad un certo punto. Se si adotta un *quorum* talmente elevato da rimanere al di sopra di qualsiasi possibile effetto di premio di maggioranza dato dal meccanismo elettorale, si apre alla critica che aumenta oltre misura il rischio di blocco del sistema”.

mento *sic et simpliciter* del *quorum* costituzionale potrebbe comportare l'impossibilità, per la maggioranza di indirizzo, di modificare il regolamento anche quando ciò appaia indispensabile per l'attuazione del suo programma (per esempio, in presenza di un utilizzo esasperatamente ostruzionistico di norme regolamentari), mettendo nelle mani delle forze di opposizione un insuperabile potere di veto.

È pur vero, d'altro canto, che il requisito della maggioranza assoluta, che ha dato buona prova di sé in un diverso contesto politico-istituzionale, potrebbe, in presenza di un sistema elettorale maggioritario o proporzionale con premio di maggioranza, rivelarsi inadeguato al fine di incentivare la ricerca di un accordo con le forze di opposizione. Tale problematica appare tanto più seria in un ordinamento caratterizzato, come il nostro, dall'assenza di un controllo di legittimità costituzionale sui regolamenti parlamentari (103) e dall'ampio spazio che i pochi vincoli costituzionali lasciano all'autonomia regolamentare delle Camere (104).

Si potrebbe allora valutare l'opportunità di prevedere un *quorum* più elevato, suscettibile tuttavia, ove non raggiunto, di ridursi nelle eventuali votazioni successive, come avviene per l'elezione del Presi-

---

(103) Altri ordinamenti ammettono un controllo di legittimità costituzionale dei regolamenti parlamentari (obbligatorio, preventivo e accentrato, come in Francia, oppure eventuale, successivo e diffuso, come negli Stati Uniti) ovvero la possibilità di un conflitto tra poteri all'interno degli organi parlamentari, la cui soluzione è affidata all'organo di giustizia costituzionale (Germania): per una ricognizione comparativa del controllo giurisdizionale sui regolamenti parlamentari, si rinvia a S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., 553 ss., nonché a M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 652 ss. Sulla funzione di garanzia per l'opposizione svolta da simili istituti, ma anche sul rischio connesso di politicizzazione della giurisdizione costituzionale, si veda V. LIPPOLIS, *Partiti maggioranza opposizione*, cit., 96 s. Secondo S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto costituzionale*, 113, stante la disponibilità dei regolamenti parlamentari per una maggioranza politica normalmente ampia, il "rifiuto della corte di sindacare i regolamenti parlamentari lascia del tutto priva di tutela una serie rilevante di rapporti, anche costituzionalmente tutelati, che costituiscono la linfa vitale del funzionamento del parlamento e delle istituzioni politiche nel loro complesso; lascia senza alcuna garanzia l'essenza stessa della costituzione, che sempre è stata e sempre sarà disciplina del processo di decisione politica, cioè regolamentazione della dialettica tra la maggioranza e le opposizioni".

(104) Per una classificazione degli ordinamenti costituzionali sulla base della maggiore o minore ampiezza dell'autonomia regolamentare dei parlamenti, si veda S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., 552.

dente della Repubblica, dei giudici costituzionali di spettanza parlamentare, dei componenti “laici” del Consiglio superiore della magistratura, dei Presidenti delle Camere (105). Una simile soluzione di compromesso renderebbe sì più difficile l’approvazione di una modifica regolamentare al primo tentativo, poiché “i vari schieramenti fanno fin dall’inizio i loro calcoli sulla votazione nella quale basterà una maggioranza più circoscritta” (106), ma non v’è dubbio che essa avrebbe il merito di conciliare un più forte impulso al coinvolgimento delle minoranze nelle decisioni sui regolamenti con la salvaguardia della capacità decisionale della maggioranza.

Resta comunque da notare che l’attuale sistema elettorale è al centro di un ampio dibattito tra le forze politiche ed è oggetto di un *referendum* parzialmente abrogativo. Non si può escludere, pertanto, né che esso venga modificato nel breve periodo né che, per effetto di eventuali modifiche, si giunga all’adozione di un sistema elettorale prevalentemente proporzionale. Potrebbe pertanto risultare più ragionevole, in un contesto siffatto, rinviare la riflessione sull’eventuale revisione del primo comma dell’art. 64 Cost., nell’attesa che il sistema elettorale acquisti carattere di maggiore stabilità e di più ampia condivisione tra i soggetti politici.

---

(105) In parte simile è il caso delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali, che, ai sensi dell’art. 138 Cost., non possono essere sottoposte a *referendum* se approvate nella seconda votazione da ciascuna Camera a maggioranza di due terzi (anziché a maggioranza assoluta) dei suoi componenti.

(106) A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., 13.