

III

IL CANGURO E LA GHIGLIOTTINA: LA RICEZIONE DI UN ISTITUTO REGOLAMENTARE DALLA DISCIPLINA VIGENTE NELL'ALTRA CAMERA – LA VERSIONE DEI MEDIA *ON LINE*

CLAUDIO DE CESARE *

SOMMARIO: Premessa. – 1. I caratteri dei disegni di legge elettorale e costituzionale presentati dal Governo Renzi. L'Unione europea e le riforme istituzionali. Riflessioni sul metodo e sulle procedure. – 2. La trattativa fra le due coalizioni. – 3. L'ostruzionismo. – 4. La ricezione di un istituto regolamentare dalla disciplina vigente nell'altra Camera. – 5. La selezione degli emendamenti alla Camera e al Senato. – 6. L'interpretazione regolamentare e il Presidente di assemblea. – 7. La ghigliottina alla Camera. – 8. La versione dei media *on line*: dalla ghigliottina alla tagliola. – 9. Conclusioni.

PREMESSA

A partire dal discorso di insediamento del neo eletto Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro alle Camere riunite nel maggio 1992, il problema della necessità di avviare la riforma dell'ordinamento costituzionale italiano sotto il profilo della forma di governo si è posto con chiarezza all'attenzione dei partiti ed in generale degli attori del sistema politico¹, ma

* *Professore di Diritto Parlamentare presso l'Università Roma LUISS Guido Carli.*

¹ Il presente testo riprende – introducendo alcune nuove parti – un saggio in corso di pubblicazione sul volume edito da il Mulino dal titolo *Legge elettorale e riforma costituzionale. Procedure parlamentari sotto stress.*

non è stato mai risolto, in oltre ventiquattro anni di progetti, proposte e tentativi, nonostante l'istituzione con legge costituzionale di due commissioni bicamerali *ad hoc* negli anni Novanta e l'approvazione di una legge costituzionale (2006) a maggioranza, respinta successivamente con *referendum*.

Questo lungo percorso che si suole definire di transizione, infecondo di risultati concreti, sembra provare che in questo momento storico sia indispensabile procedere d'urgenza ad una effettiva riforma della forma di governo, e ciò tanto più in presenza di una seconda e più grave crisi istituzionale, politica e dei partiti che incide sul bipolarismo a partire dal 2011.

È da ricordare in premessa che nella discussione sul percorso delle riforme istituzionali è difficile, e forse inopportuno, attenersi strettamente ad un'analisi tecnico-giuridica sulla coerenza del progetto rispetto all'ordinamento: è invece inevitabile fare ricorso a metodi di studio basati anche sulla scienza politica e sull'analisi storica². Sullo sfondo di tale progetto si staglia infatti l'evoluzione dell'intero sistema istituzionale italiano negli ultimi anni, a partire cioè dalle prime, cruciali modifiche di struttura conseguite all'introduzione nel 1993 di leggi elettorali di impronta chiaramente maggioritaria.

Sembra chiaro che la riforma volta ad affrontare la crisi in cui si dibattono le istituzioni debba muoversi nella direzione del consolidamento della democrazia maggioritaria³ e mirare principalmente ad una stabilizzazione dell'esecutivo.

1. I CARATTERI DEI DISEGNI DI LEGGE ELETTORALE E COSTITUZIONALE PRESENTATI DAL GOVERNO RENZI. L'UNIONE EUROPEA E LE RIFORME ISTITUZIONALI. RIFLESSIONI SUL METODO E SULLE PROCEDURE

Il processo delle riforme costituzionali ed elettorali⁴ avviate dal governo

² Cfr. S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in www.federalismi.it, 2015, pp. 2-3.

³ Cfr. T.F. GIUPPONI, *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, AIC: *I costituzionalisti e le riforme*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2015, p. 3.

⁴ Cfr. C. FUSARO, *Per una storia delle riforme costituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 431 s. e N. LUPO, *La difficile "tenuta" del diritto parlamentare, tra Corte costituzionale, Presidente della Camera e Presidente della Repubblica*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. Manzella, Bologna, il Mulino, 2012, p. 199 s.; M. AINIS, *Nella riforma di Renzi c'è un pericolo nascosto*, in www.espresso.it, 2 ottobre 2015 afferma che "l'insuccesso dei vari tentativi di cambiare le regole scritte si è scaricato sulle regole non scritte, allevando una Costituzione materiale opposta a quella formale".

Renzi (e precedute dall'attività del governo Letta) in questa legislatura risponde in primo luogo, a mio avviso, ad una richiesta perentoria e prioritaria, più volte avanzata in questi ultimi quattro anni dalle istituzioni dell'Unione europea, a vari livelli e con vari metodi, invero non tutti leggibili con trasparenza, a partire dalla famosa lettera del Presidente della Banca centrale europea, a doppia firma di Mario Draghi e Jean-Claude Trichet del 5 agosto 2011⁵ fino alle richieste esplicite dei singoli leader europei.

In un ordinamento costituzionale ormai costituitosi in una prospettiva multi-livello⁶, non è possibile trascurare l'impatto delle richieste, basate sui principi contenuti nei trattati UE, volte ad ottenere dall'Italia riforme di struttura. La prima, la più essenziale fra queste riforme, non può che essere quella tesa ad ovviare all'inconveniente primario della debolezza e dell'instabilità dell'esecutivo in Parlamento; conseguenza, l'una e l'altra, della confusione provocata dal pluripartitismo estremo in cui il sistema è piombato di nuovo dopo la crisi del bipolarismo. Appare infatti evidente che proprio debolezza ed instabilità rendono oltremodo difficile realizzare le riforme strutturali, economiche e finanziarie necessarie.

Le riforme istituzionali per eliminare l'instabilità politica e la correlata debolezza dell'esecutivo sono la prima condizione imposta dal livello europeo sovranazionale. Ciò obbliga il Parlamento italiano a procedere con una certa urgenza per assicurare una ragionevole velocità di esame delle riforme nel corso del procedimento parlamentare. L'uso di tutti gli strumenti regolamentari disponibili alla maggioranza e la difesa di tutte le interpretazioni dei Regolamenti volte ad accelerare l'iter parlamentare delle misure proposte si leggono appunto in controluce alla necessità di facilitare la rapida conclusione di un processo di auto-riforma praticamente imposto dal livello europeo e anche a volte dai singoli partner europei (sembra appena il caso di ricordare la serie di riforme adottate a gran velocità dal Parlamento greco nel luglio e di nuovo nel novembre 2015 per ottemperare alle richieste delle istituzioni europee)⁷.

La richiesta di riforme istituzionali per garantire la stabilità dell'esecutivo al fine di procedere alle riforme strutturali rappresenta un impegno giuridico che il livello europeo propone e richiede al livello statale. Tale vincolo inte-

⁵ Cfr. M. SENSINI, *Il documento segreto della BCE: ridurre gli stipendi pubblici*, in *www.corriere.it*, 29 settembre 2011.

⁶ Cfr. I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, in *Columbia Journal of European Law*, 15, 3/2009, p. 349 s.

⁷ Cfr. la cronaca, ad es., G. WEARDEN, *The Greek Parliaments approves bailout reforms – as it happened*, in *www.theguardian.com*, 22 luglio 2015.

ressa ogni organo dello Stato, e in primo luogo il Parlamento: attuare le riforme, a partire da quella della forma di governo, non è soltanto una questione di principio⁸.

Il Presidente del Consiglio Matteo Renzi ha adottato un approccio decisionista e a largo spettro sul terreno delle riforme istituzionali: il Governo si è fatto carico esso stesso di prendere l'iniziativa mettendo sul tavolo una propria proposta, che unisce in un unico quadro di riferimento la riforma della legge elettorale n. 270/2005, "Calderoli", come rimodellata dalla Corte costituzionale – divenuta successivamente la legge n. 52/2015, "Italicum"⁹ – e il disegno di legge di revisione costituzionale volto a modificare il bicameralismo e l'assetto di regioni ed enti locali. Entrambe queste leggi risultano infatti connesse teleologicamente e politicamente ispirate alla medesima ragione e sono strettamente legate tra loro in un unico disegno riformatore¹⁰; il messaggio innovatore dell'iniziativa, di cui l'esecutivo ha voluto farsi latore, sta nella centralità delle riforme istituzionali nell'agenda del Governo¹¹.

⁸ In un'intervista realizzata da M. GUERZONI, *Sul senato non ci sono rischi*, in *Il Corriere della Sera*, 17 settembre 2015, pp. 1 e 7, il Ministro per le riforme Maria Elena Boschi ha precisato che "varando la riforma, l'Europa in cambio", ci riconoscerà "spazi finanziari di flessibilità". L'analista di Moody's, Marco Zaninelli, ha affermato: la legge elettorale è *credit positive* nel merito del debito sovrano italiano se sarà accompagnata dalla riforma del Senato perché consente di superare l'instabilità italiana, cfr. Senato, *La trattativa avanza. Finocchiaro: accordo nel Pd e in Aula, ci sono le condizioni*, in *www.corriere.it*, 19 settembre 2015. Si ricordi anche l'agenda con le priorità e i tempi dei provvedimenti (*timetable*) fissata dal *Survey dell'OCSE e imposta al governo italiano nel 2014*.

⁹ Cfr. A. BARBERA, *Italicum: più pregi che difetti*, in *La Rivista Il Mulino*, 20 aprile 2015; S. CECCANTI, *Italicum: come funziona, i problemi di legittimità e quelli di merito*, in *www.forumcostituzionale.it*, 5 febbraio 2014; C. FUSARO, *Le critiche al ballottaggio dell'Italicum o del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale attraverso il premio alla lista*, in *www.forumcostituzionale.it*, 18 giugno 2015.

¹⁰ T.F. GIUPPONI, *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, in *Terzo Seminario AIC: I costituzionalisti e le riforme*, in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2015, cit., p. 8, ritiene "confermato come la nuova legge elettorale e il progetto di revisione costituzionale ... siano parte di un medesimo disegno riformatore". N. LUPO, *Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale: gli effetti della mancata revisione del diritto parlamentare*, in *www.federalismi.it*, n. 18/2015 (30 settembre 2015), p. 7 parla di "una nuova legge elettorale [...] abilmente intrecciata, anche sul piano temporale, con la riforma del sistema bicamerale".

¹¹ La tensione riformatrice del governo va letta come volta a conseguire "quella stabilità necessaria per attuare le riforme amministrative", afferma il prof. Giulio Napolitano con riferimento all'incontro con il Ministro delle riforme Boschi del 21 settembre 2015, cfr. D. MARTIRANO, *Fuori dal Nazareno il pomeriggio con i costituzionalisti del ministro Boschi*, in *www.corriere.it*, 22 settembre 2015.

L'affiancamento del progetto di riforma costituzionale ad un progetto di riforma elettorale – fatto che di per sé indica una migliore comprensione dello stretto legame esistente fra sistema elettorale e forma di governo – sembra mirato a realizzare una democrazia decidente¹², ovvero una “democrazia del leader”¹³, configurando un sistema volto a favorire la governabilità e di conseguenza l’approvazione di riforme strutturali sul merito dei singoli settori dell’ordinamento economico-finanziario.

La riforma Renzi ha quindi come presupposto logico ed obiettivo lo sviluppo del parlamentarismo italiano verso una democrazia maggioritaria¹⁴, nella direzione indicata dalla progressiva evoluzione della forma di governo italiano (a costituzione invariata) verso un bipolarismo dell’alternanza, che consente all’elettorato la scelta e la diretta legittimazione della maggioranza di governo e con essa del leader di coalizione, destinato a divenire Presidente del consiglio in caso di vittoria elettorale.

Il bipolarismo, che si afferma dal 1993 in Italia conseguentemente al referendum elettorale del 18 aprile 1993 e all’entrata in vigore delle nuove leggi per le elezioni politiche (leggi n. 276 e n. 277/1993) e delle parallele leggi per le elezioni comunali e provinciali (legge n. 81/1993) e regionali (legge cost. n. 1/1999), tutte di impronta chiaramente maggioritaria, viene realizzato in Italia con una serie di modificazioni tacite che hanno inciso sulla costituzione materiale, soprattutto con un profondo cambiamento mediante una nuova convenzione costituzionale¹⁵ che sostituisce le celebri convenzioni *ad excludendum* e della pari legittimazione dei partiti in Parlamento del periodo consensuale o dell’intesa¹⁶ relative al sistema dei partiti. La nuova convenzione per il bipolarismo rappresenta un’evoluzione perfettamente compatibile con le norme costituzionali, particolarmente elastiche e

¹² Cfr. L. VIOLANTE, *Il futuro dei Parlamenti*, in *Il Parlamento. Storia d’Italia, Annali XVII*, a cura dello stesso A., Torino, Einaudi, 2001, p. XXI s.

¹³ Cfr. M. CALISE, *La democrazia del leader*, in *La Rivista Il Mulino*, n. 2/2015.

¹⁴ Cfr. T.F. GIUPPONI, *Legge elettorale*, cit., p. 3.

¹⁵ Sul valore e sulla forza delle convenzioni costituzionali cfr., da ultimo, S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *www.federalismi.it*, n. 19/2015 (14 ottobre 2015), pp. 4-5 che richiama i lavori di L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 634 s., e G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Pol. dir.*, XXVIII, 1997, p. 499 s.

¹⁶ Su cui v., se si vuole, C. DE CESARE, *Le riforme del Regolamento della Camera nel ventennio 1971-1990 e l’evoluzione del regime parlamentare italiano*, in *Quaderno dell’Associazione di studi e ricerche parlamentari*, a cura di P. Caretti e M. Morisi, Milano, Giuffrè, 1992.

flessibili sulla forma di governo, nella direzione di un sistema di confronto e di alternanza fra coalizioni guidate da leader.

Successivamente il bipolarismo viene messo in crisi soprattutto dalla legge elettorale n. 270/2005 che provoca la “proporzionalizzazione” del bipolarismo che, favorisce il frazionamento in più segmenti ribelli, la fuoriuscita dai poli di numerose fazioni o correnti di parlamentari “nominati”, nonché la differenziazione fra le maggioranze della Camera e del Senato¹⁷ e conduce alla costruzione di due maxi-partiti (PDL e PD), che si rivelano ben presto molto fragili.

Il progetto Renzi non si riferisce direttamente al precedente sistema parlamentare di tipo consensuale basato sulla legge elettorale proporzionale pura, anzi si propone di superarlo. Ha infatti come obiettivo essenziale di riformare il bipolarismo imperfetto vigente fra il 1994 e la grave crisi istituzionale, politica, dei partiti e finanziaria,¹⁸ che sconvolge dal 2011 il bipolarismo dell’alternanza¹⁹ completandolo attraverso il riconoscimento della centralità dell’elettorato nella scelta della maggioranza di governo. L’obiettivo di fondo delle due riforme combinate mira al massimo di stabilizzazione dell’esecutivo, della maggioranza parlamentare e della *leadership* di governo (ma non a un presidenzialismo o premierato assoluto) per far fronte alla critica delle istituzioni europee nei confronti dell’instabilità e debolezza degli esecutivi italiani, in relazione alla dimostrata eterogeneità della coalizione vincente della competizione elettorale, a causa del pluripartitismo estremo e del proliferare dei partiti personali²⁰ che si costituiscono in Parlamento

¹⁷ Cfr. S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti*, cit., p. 12. Sull’evoluzione della forma di governo verso il bipolarismo sia consentito rinviare a C. DE CESARE, *L’attuale sistema parlamentare italiano e le modificazioni tacite della Costituzione materiale*, in *Lezioni sul Parlamento nell’età del disincanto*, a cura dello stesso A., Roma, Aracne, 2011, p. 15 ss.

¹⁸ Di emergenza costituzionale parla T.F. GIUPPONI, *Legge elettorale*, cit., p. 5, affermando che le “elezioni del 2013 hanno evidenziato un momento di crisi dell’assetto tendenzialmente bipolare”.

¹⁹ Cfr. S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema di partiti*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2012 (8 febbraio 2012), p. 5 ss.; ID., *Trasformazioni dei partiti*, cit., p. 11.

²⁰ Di partiti personali parla M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010; al partito personalista si riferisce G. PASQUINO, *La leadership della rottamazione*, Bologna, 2015, II, p. 257, che attribuisce al PD di Renzi “tutti i tratti caratteristici dei partiti personalisti: a) la presenza di un leader dominante [...]; b) il dominio da parte del leader della comunicazione televisiva; c) il rapporto privilegiato a tutto campo con gli elettori [...]; d) il suo totale disinteresse per l’ideologia”. Sul partito personale cfr. anche S. STAIANO, *Prolegomeni minimi*, cit., p. 17.

uscendo dalle coalizioni immediatamente dopo le elezioni²¹. Si lascia in definitiva all'appello all'elettorato per l'alternanza al governo il compito di bilanciare e riequilibrare il ruolo dominante dell'esecutivo e della sua maggioranza nella legislatura, in conformità all'esperienza prevalente nelle principali democrazie parlamentari europee²². Si osservi peraltro che, pur con l'applicazione della legge elettorale n. 52/2015, sarà comunque sufficiente la fuoriuscita di soli 25 deputati dal partito di maggioranza per condizionare o mettere in crisi la stabilità dell'esecutivo.

2. LA TRATTATIVA FRA LE DUE COALIZIONI

Un altro importante elemento di novità consiste nel fatto che la coalizione di centro-sinistra, e in particolare il PD con Renzi segretario, ha aperto una trattativa diretta ed esplicita con la coalizione minoritaria di centro-destra uscita sconfitta dalle elezioni politiche del 2013. Il PD con Renzi si pone l'obiettivo di concordare due progetti da portare avanti come un'iniziativa governativa avente l'appoggio di entrambi i maxi partiti delle rispet-

²¹ Dopo decenni di tentativi non riusciti, “il processo delle riforme è uno dei punti nevralgici della legislatura”: le riforme sono rivolte ad assicurare “l'efficienza dell'assetto organizzativo della nostra democrazia”, afferma il Presidente Mattarella nel discorso alla cerimonia del Ventaglio del 30 luglio 2015, aggiungendo che “la democrazia naturalmente deperisce se il processo decisionale è inconcludente o privo di efficienza”. G. NAPOLITANO, *Non si può tornare indietro sulla riforma del Senato*, in *www.corriere.it*, 6 agosto 2015, ha ricordato che ci si riferisce ad un “impianto di base della riforma, quale era stato delineato e ampiamente concordato in molteplici occasioni e luoghi istituzionali”, si tratta, aggiunge, di “una già troppo tardiva riforma costituzionale, di cui [...] la democrazia repubblicana ha profondo bisogno”. N. LUPO, *Il Presidente del Senato*, cit., p. 7, riferendosi alla “mobilità tra i gruppi parlamentari” sottolinea il “numero cospicuo di nuovi gruppi”.

²² Afferma ad esempio A. FUNICIELLO, *Renzi e la sinistra occidentale*, in *La Rivista Il Mulino*, n. 2/2015, p. 265 che “Renzi ha a che fare con un assetto istituzionale abbastanza sgangherato; si ritrova fra le mani una forma obsoleta e inefficiente di bipolarismo perfetto e un ruolo del Premier quale *primus inter pares* fra i più fragili di tutte le principali democrazie parlamentari [...] ovvio che provi a correggere un sistema istituzionale così poco centrato sulla governabilità e ovvio che consideri questa una priorità assoluta della propria agenda”. Saggiunge M. CALISE, *Il partito*, cit., p. 211, che “il monocameralismo di fatto e il doppio turno per un vincitore sono due fondamentali ingredienti di un governo che, almeno sulla carta, aspiri a durare e comandare”. Cfr in proposito anche A. PISANESCHI, *Brevi considerazioni su efficienza del governo e riforme costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015 e C. FUSARO, *Le trasformazioni del modello Westminster e le difficoltà crescenti del governo parlamentare in Europa*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2015.

tive coalizioni (il Patto del Nazareno) e quindi con la garanzia di una larga maggioranza per approvare il progetto: un tentativo di realizzare quelle “riforme condivise” richieste a gran voce dall’UE per superare il generale immobilismo italiano.

Si afferma, con tale iniziativa di Renzi, nella generale crisi del ruolo costituente dei partiti, un ruolo di promotore delle riforme costituzionali del Governo, basato su una trattativa esplicita con la principale forza di opposizione. Conseguenza della trattativa – aspetto, questo, molto importante e poco ricordato nelle polemiche parlamentari – è che i due disegni di legge sono il risultato di una prolungata discussione fra le due parti contrapposte, basata sul principio del *do ut des* anche fra i due progetti e quindi non possono essere e non sono ispirate alla logica di un unico principio informatore: le due proposte sono invece ciascuna un compromesso, basato sulla sommatoria di proposte contrastanti, con un risultato finale che può apparire contraddittorio e irragionevole ma che è la diretta conseguenza della trattativa aperta e della logica di compromesso che la ispira e che la porta a conclusione.

Su tale processo si innesta la traumatica rottura successiva (esattamente come era successo nel 1998 alla Camera sul progetto della Commissione bicamerale D’Alema) dello storico accordo da parte della *leadership* della coalizione di centro destra – per motivi apparentemente non attinenti alla revisione costituzionale – non accettata peraltro da numerosi segmenti e svariate correnti della coalizione stessa, che preferiscono continuare a riconoscersi nel progetto concordato. All’accordo si oppongono altresì, oltre ai partiti di opposizione, gli avversari trasversali in seno ai partiti e i “corpi e le fazioni intermedie, che temono di esser spossessati del potere di interdizione e di mediazione”²³.

Le continue, insistenti trattative fra le forze politiche in Parlamento e all’interno degli stessi partiti fra le correnti “personali” nel corso dell’*iter* incidono negativamente sulla qualità e sulla coerenza della normativa approvata ma giustificano, almeno in parte, gli aspetti contraddittori della riforma, già oggetto di polemiche a causa di un’asserita mancanza di coerenza. Va costituendosi infatti un vasto fronte di critiche, spesso peraltro oggettivamente fondate, che non tengono però conto del quadro di compromesso ispiratore dei progetti. Vorrei ricordare che in Parlamento le questioni di costituzionalità si affrontano e si decidono con un voto, ponendosi pertanto come questioni politiche, su cui si delibera a maggioranza, e l’accordo risulta dalle

²³ Così *Ibidem*.

dinamiche dei rapporti di equilibrio fra le forze politiche. Critiche ed accuse di costituzionalità si possono sollevare nell'*iter* parlamentare ma, salvo limiti estremi, non possono esser prese in considerazione se non con un voto.

L'incostituzionalità di una norma non è mai accertata in via definitiva finché non intervenga una sentenza della Corte costituzionale, la quale, a sua volta, soprattutto nel campo delle leggi elettorali, si riferisce soltanto all'illegittimità della legge in discussione e non tende ad introdurre un parametro di costituzionalità per altre possibili norme nello stesso campo²⁴.

3. L'OSTRUZIONISMO

Le due riforme devono affrontare in Parlamento un ostruzionismo estremamente deciso, politico e tecnico, da parte delle opposizioni, ma azionato anche dalle minoranze interne dello stesso partito di maggioranza: il dibattito si svolge in un clima esasperato. Ciò accade in ciascuna delle due Camere ma soprattutto al Senato, in cui la maggioranza in favore del progetto è nei numeri molto più limitata e in cui vi è una scarsa propensione dei senatori a procedere all'"auto-riforma" che implicherebbe una radicale riduzione dei poteri del proprio ramo del Parlamento (il "suicidio" del Senato). Per la Camera "alta", fino ad ora dotata di tutte le prerogative ed i poteri di un bicameralismo perfetto, la trasformazione appare comunque difficile da accettare²⁵.

Peraltro, i motivi dell'ostruzionismo insistito e continuo attengono in primo luogo alla natura stessa del progetto volto a rafforzare, con i necessari meccanismi elettorali e con modifiche costituzionali, il ruolo e i poteri della maggioranza governativa e parallelamente a limitare in maniera considerevole il ruolo delle minoranze²⁶.

Di conseguenza le riforme si confrontano in Parlamento con opposizioni decise e numerose, pronte a ricorrere all'uso dell'ostruzionismo, che mette sotto *stress* i procedimenti parlamentari ma al contempo ha l'obiettivo di

²⁴ T.F. GIUPPONI, *op. cit.*, p. 6. È questo il caso del rapporto che lega la legge elettorale "*Italicum*" e la sentenza Corte cost. n. 1/2014: si vedano in proposito anche la sent. Corte cost. n. 275/2014 sulla non irragionevolezza del ballottaggio nella legge elettorale regionale del Trentino Alto Adige, e la sent. Corte cost. n. 193/2015 sulla legge elettorale della Regione Lombardia.

²⁵ Sostiene N. LUPO, *Il Presidente del Senato*, cit., pp. 2 e 10, che il Senato "vive questa revisione in termini traumatici".

²⁶ Cfr. S. POLIMENI, *La lunga notte della riforma costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 27 febbraio 2015, pp. 1-3, che parla di "schiacciamento delle opposizioni".

sensibilizzare l'opinione pubblica sulla pretesa della maggioranza di restringere il diritto alla discussione senza limiti di tempo su proposte innovative – limitative del ruolo e dei poteri delle minoranze – proprio a detrimento di quelle minoranze che vedrebbero compressi inesorabilmente i loro spazi, di cui il Parlamento italiano tradizionalmente si è fatto custode²⁷.

Si riapre la storica ed eterna contrapposizione fra discussione e decisione: quale istanza deve prevalere? Il Parlamento non è solo il luogo delle decisioni ma anche la sede del confronto fra idee per la formazione di convincimenti. Si è detto però che il dibattito non può essere prevalente, poiché una sterile inefficienza rischia di minare la credibilità dell'organo parlamentare: il problema di pervenire ad una decisione non può essere dunque trascurato, nell'interesse stesso del Parlamento. Il già Presidente della Camera Luciano Violante, nel suo discorso di insediamento (seduta del 9 maggio 1996) affermava con chiarezza: “un Parlamento che non riuscisse a decidere segnerebbe la propria sconfitta e quella della democrazia”²⁸.

Tutto questo finisce per creare un clima esasperato per il dibattito, mettendo a dura prova le regole del confronto parlamentare, con la conseguenza ulteriore di obbligare la maggioranza a richiamare prassi ed interpretazioni regolamentari estreme per contrapporre all'ostruzionismo estremo sviluppato sul piano politico, tecnico e materiale²⁹.

Non è questa la sede per dare una valutazione sull'ostruzionismo contro le riforme, e neanche per esaminare le controverse decisioni prese per contrastarlo. Mi limito dunque soltanto ad alcune osservazioni generali, comuni alle tematiche squadernate dalla convulsa prassi, a mo' di conclusione di queste brevi riflessioni, per prendere poi in esame il caso del canguro al Senato e le relative contestate deliberazioni presidenziali in campo regolamentare con i riflessi sui media on line.

²⁷ Cfr. da ultimo *ivi*, pp. 2-3. Cfr. in particolare G. RIZZONI, *Opposizioni parlamentari e democrazia deliberativa: ordinamenti europei a confronto*, Bologna, il Mulino, 2012 e V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Il Campano, Torino, 2012.

²⁸ Cfr. *Camera dei Deputati*, Resoconto stenografico della seduta 9 maggio 1996, p. 35. Al contrario S. POLIMENI, *La lunga notte*, cit., p. 3, afferma: “Bisognerà chiedersi se aver aumentato lo spazio della decisione a scapito di quello della discussione [...] non sia l'ultimo eloquente segno della crisi *tout court* dello stesso regime parlamentare”.

²⁹ Sull'ostruzionismo contro la riforma costituzionale, M. CALISE, *Riforma, la posta in gioco al Senato*, in *Il Messaggero*, 18 settembre 2015, p. 22 afferma: “non si sta discutendo di Senato: con la trasformazione del Senato si rafforza il governo, ed è questo che le opposizioni riunite vogliono a tutti i costi evitare”.

Dalla generalità delle questioni sollevate emerge a prim'acchito che nel procedimento legislativo il *tempo* è fattore chiave e il contingentamento dei tempi, nelle diverse interpretazioni date dalle due Camere, è un elemento essenziale e quindi necessario nel confronto fra maggioranza e opposizioni di fronte all'ostruzionismo.

Il quadro di riferimento del sistema dei partiti è totalmente cambiato dopo le elezioni del 2013, con la sovrapposizione rispetto al tradizionale bipolarismo di una terza forza politica (non un polo, cioè una forza di coalizione come sono il centro-sinistra e il centro destra): non si può quindi parlare di un tripolarismo, ma di un bipolarismo atipico, in cui si inserisce un movimento radicalmente antitetico rispetto ai primi due, di eguale, o quasi, consistenza numerica, ma ispirato a una violenta critica anti-partitica, che lo rende un'opposizione irriducibile, indisponibile finora a una coalizione purchessia. Tale linea di pensiero si è tradotta nel rifiuto di partecipare alla formazione del governo e, sovente, al medesimo negoziato legislativo, rispetto al quale si producevano emendamenti radicalmente contrari alle posizioni di maggioranza o comunque potenzialmente inaccettabili da questa. Sulla stessa lunghezza d'onda l'iniziale diniego di partecipazione ai dibattiti televisivi nei *talk show*; salvo il repentino cambio di linea per l'istituzionalizzazione del movimento, in corso a partire dai primi mesi del 2015, che porta invece esponenti del movimento ad essere spesso presenti in televisione ed a partecipare al dibattito legislativo elaborando emendamenti in contrattazione con gli altri partiti.

L'ostruzionismo si è concentrato sugli aspetti procedurali, in merito ai quali le tre formazioni principali in causa e la maggior parte delle forze minori si sono rifiutate di trattare per cercare convergenze. In tale situazione conflittuale, ove le regole sul procedimento sono state sottoposte a violente lacerazioni e in cui i regolamenti di Camera e Senato si sono mostrati "irrimediabilmente invecchiati"³⁰, è divenuto, se possibile, ancor più importante il ruolo del Presidente di Assemblea quale magistrato del Regolamento, chiamato alla sua finale interpretazione in qualità di arbitro della vita politico-istituzionale del Paese.

Tale potere di interpretazione ultima sembra atteggiarsi a chiave di volta di un sistema sottoposto a forte *stress*, e oggi, in mancanza di una riforma organica dei Regolamenti (che sarebbe stata ancora più urgente, si direbbe,

³⁰ N. LUPU, *Il Presidente del Senato*, cit., p. 5, parla di "un incremento del ruolo del Presidenti di assemblea, chiamati a selezionare i precedenti migliori e spesso a costruire nuove soluzioni".

di una riforma costituzionale) pare costituire l'unico approdo sicuro, benché forse insufficiente a far fronte alla debordante massa di questioni prospettate. I suoi appigli giuridici sono infatti contenuti in precise norme del Regolamento, che fondano il potere del Presidente di "far osservare il regolamento" (art. 8 r.C. e r.S.) e di decidere senza appello all'assemblea sui richiami al regolamento (art. 41 r.C. e art. 85 r.S.) e infine il potere di attivare la Giunta per il regolamento – organo di nomina presidenziale ma di rappresentanza dei gruppi parlamentari – per l'adozione di un parere, discusso in genere dalla Giunta sulla base di uno schema di proposta presidenziale³¹.

In attesa di un più organico disegno innovatore della forma di governo repubblicana, sul Presidente di Assemblea si scaricano le tensioni insoddisfatte delle maggioranze e delle opposizioni, anche radicali. C'è da augurarsi che le presidenze di assemblea riescano a reggere all'impatto con le posizioni radicalmente divergenti attualmente in seno al Parlamento, scarsamente disponibili, invero, a un accordo, prima che sul merito, sul metodo.

4. LA RICEZIONE DI UN ISTITUTO REGOLAMENTARE DALLA DISCIPLINA VIGENTE NELL'ALTRA CAMERA

Nel corso dell'esperienza repubblicana, le due Camere del Parlamento italiano hanno adottato, di fronte ad alcuni istituti del diritto parlamentare, soluzioni differenti, con una conseguente divergenza nei rispettivi regolamenti che negli anni si è acuita in conseguenza delle diverse deliberazioni interpretative adottate, portando ad una divaricazione progressiva della disciplina dei vari istituti, con una significativa incidenza sull'evoluzione dei rapporti fra maggioranza ed opposizioni e quindi sulla forma di governo.

Le riforme regolamentari degli anni Ottanta, culminate nel pacchetto di riforme del regolamento della Camera battezzato dal Presidente Luciano Violante nel 1997, hanno in genere confermato o aumentato la divaricazione fra le discipline procedurali della Camera e del Senato: dal computo delle astensioni, alle dichiarazioni di voto, al meccanismo di contingentamento

³¹ Sull'interpretazione dei regolamenti e sul problematico crinale fra politica e diritto che attraversano, cfr., da ultimo, R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Franco Angeli, Milano, 2015, Parte seconda, cap. 4; cfr. anche L. BARTOLUCCI, *La composizione delle Giunte per il Regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni di interpretazione del diritto parlamentare*, in www.forumcostituzionale.it, 19 novembre 2015.

dei tempi, fino al regime di ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge di conversione dei decreti-legge³², ma al contempo hanno elaborato in ciascuna Camera discipline regolamentari più puntuali per far fronte all'urgenza dei provvedimenti (fra le quali sicuramente la ghigliottina al Senato e il canguro alla Camera).

Con il sostanziale blocco delle riforme dei regolamenti dovuto alle mutate condizioni politico-istituzionali in seguito all'avvento del bipolarismo dell'alternanza, e con l'abbandono della convenzione parlamentare di attribuire la presidenza della Camera al maggior partito di opposizione, il PCI, e poi il PDS, le regole dei procedimenti parlamentari di ciascuna Camera sono rimaste sostanzialmente immutate e quindi in molti casi ancora divergenti dal 1997 in poi³³.

Negli ultimi anni, e in particolare nell'attuale legislatura, si è avuta però una svolta, con l'avvio, in ciascuna Camera, sia di un processo di riforma dei regolamenti – finora per altro non portato a conclusione – sia di un tentativo di recupero di alcuni aspetti della disciplina vigente nell'altra Camera attraverso l'intervento meditato della “giurisprudenza” presidenziale. Pur non trattandosi di un inedito nella storia del Parlamento italiano, tale prassi ha dato il via a quello che si può definire un significativo processo di riaccostamento fra le due discipline regolamentari, centrato sull'iniziativa dei Presidenti di Assemblea. Mercé l'operato dei Presidenti, una formula procedurale tesa a limitare l'ostruzionismo, fondata su prassi interpretative e su pronunce della Giunta per il regolamento, viene a costituire materiale argomentativo per la soluzione di casi analoghi nell'altra Camera del Parlamento.

Si dimostra in tal modo una sorprendente, nuova permeabilità fra i due ordinamenti parlamentari.

Abbiamo assistito ad alcuni casi – sui quali ci si soffermerà infra – in cui l'interpretazione regolamentare del Presidente, tesa a far fronte all'ostruzionismo delle opposizioni³⁴, si è riferita *tout court* anche ad istituti presenti

³² Cfr., in proposito, N. LUPO, *Qualche indicazione per una riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Per una moderna democrazia europea*, a cura di F. Bassanini e R. Gualtieri, Firenze, Passigli, 2009.

³³ Sul punto, N. LUPO, *Il Presidente del Senato*, cit., p. 5 afferma che “la minore significatività dei regolamenti parlamentari nella risoluzione delle questioni regolamentari ha comportato un incremento del ruolo dei Presidenti di assemblea, chiamati a selezionare i precedenti”; si veda, se si vuole, C. DE CESARE, *L'attuale sistema parlamentare italiano e le modificazioni tacite della Costituzione materiale*, cit., p. 15 s.

³⁴ L'ostruzionismo – cioè l'impiego di strumenti previsti dal regolamento allo scopo di prolungare i tempi di discussione – e non per approfondire il confronto – è una pratica

nell'altra Camera. Tali istituti, recepiti così come nella lettura offertane in un ramo del Parlamento, vengono immessi nell'ordinamento dell'altro ramo, fra le proteste delle opposizioni, a dispetto della mancanza di un puntuale riferimento regolamentare nell'altra Camera.

La questione che si pone riguarda la possibilità di applicare in un ramo del Parlamento la disciplina regolamentare di un istituto "come vigente" nell'altra Camera, recependola ovvero adattandola in via di analogia, per opera di una deliberazione interpretativa del Presidente di Assemblea³⁵, motivata essenzialmente da condizioni di emergenza e di necessità politica, dichiarate e accertate a maggioranza nella Conferenza dei Capigruppo La Giunta per il regolamento può esser chiamata successivamente a confermare che la decisione presidenziale costituisce un'applicazione evolutiva del Regolamento e rientra fra i poteri della Presidenza.

Una simile prassi solleva due ordini di quesiti, fra loro interdipendenti e così sinteticamente riassumibili. Primo: il riferimento al regolamento dell'altra Camera è necessario, oppure basta la ricostruzione interpretativa del

legittima da parte delle opposizioni, pur se legittimamente contrastata dalla maggioranza. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1982, p. 532 s. e G. BERTOLINI, *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981.

³⁵ Sui Presidenti di assemblea, nella recente evoluzione della funzione, si veda il saggio completo e accurato di N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale*, in *I Presidenti di assemblea parlamentare*, a cura di N. Lupo, E. Gianfrancesco, G. Rivosecchi, Bologna, il Mulino, 2014, p. 3 s., il quale afferma: "figure davvero assai potenti e pressoché inamovibili [...] e al tempo stesso dotati di poteri di decisione procedurale [...] inappellabili" (pp. 24-25) "ma spesso oggetto di dure contestazioni (p. 31, nt. 39). Cfr. anche *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis e N. Lupo, *Il Filangieri, Quad. 2012-2013*, Napoli, Jovene, 2013, con vari saggi rilevanti, fra cui l'introduzione di LIPPOLIS stesso. Per i Presidenti visti come "istituzioni di garanzia" cfr. A. CAPPELLI, *Alcune riflessioni sull'imparzialità del Presidente d'Assemblea*, in *www.forumcostituzionale.it*, 28 giugno 2011, e C. TUCCIARELLI, *La funzione di garanzia del Presidente della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, n. 9, Roma, 1988; per una tesi volta a sottolineare il ruolo politico del Presidente, cfr. C. PINELLI, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, in *Quaderno dell'Associazione studi e ricerche parlamentari*, n. 9, Torino, 1999. Di un ruolo di "Giano bifronte" parla E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle camere, tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza ed opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007. Per una ricostruzione complessiva della figura, si veda G.F. CIAURRO, *Presidenti delle assemblee parlamentari*, in *Enc. giur.*, XXIV, Roma, 1990, p. 1 s. Da ultimo offre un'accurata indagine sul modello di Presidente d'assemblea R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., p. 180 s.

Presidente, anche sulla base di eventuali precedenti? Secondo: si verifica in tal modo una sovraesposizione dei poteri del Presidente di assemblea?

5. LA SELEZIONE DEGLI EMENDAMENTI ALLA CAMERA E AL SENATO

Nel luglio 2014, al Senato, nella fase conclusiva del dibattito sulla legge di riforma costituzionale al primo passaggio parlamentare a fronte di molte migliaia di emendamenti e in vista del voto finale sul disegno di legge (fissato in calendario, ricorrendo all'applicazione della ghigliottina, per il 6 agosto successivo, termine poi slittato all'8 agosto), il Presidente del Senato, Pietro Grasso, dopo aver interpellato la Giunta per il Regolamento, si è avvalso dei poteri di razionalizzazione delle votazioni mediante il metodo della "selezione degli emendamenti", quello che in termini colloquiali è conosciuto come "tecnica del canguro"³⁶.

Si tratta di una tecnica decisoria che prevede che la messa in votazione delle proposte emendative sia basata sulla modifica dell'ordine delle votazioni (tecnica già applicata alla Camera dall'inizio degli anni Novanta dai Presidenti Iotti e Napolitano), nell'occasione posta ai senatori in aula in questi termini: "votazione delle parti comuni degli emendamenti con conseguente effetto preclusivo sugli emendamenti successivi in caso di reiezione"³⁷. Di conseguenza, si mette in votazione la parte letterale comune di un certo numero di emendamenti, con un senso compiuto, ovvero la parte iniziale di numerosi emendamenti; bocciando il testo ne consegue la decadenza in blocco di tutti gli emendamenti.

L'anticipo della votazione di un testo particolarmente significativo "estratto" dagli emendamenti, modificando l'ordine regolamentare di votazione delle proposte emendative, comporta, se questo viene respinto, la preclusione e quindi l'eliminazione della votazione di numerosi emendamenti di contenuto derivante dal principio respinto.

L'applicazione di questa tecnica di "selezione degli emendamenti" aveva avuto luogo al Senato una prima volta già nella riunione del 17 luglio 1996,

³⁶ Il canguro, come tecnica di selezione o scelta degli emendamenti, nacque nella Camera dei Comuni britannica per far fronte all'ostruzionismo irlandese, nell'Ottocento e, comportando il "salto" di numerosi emendamenti, venne battezzata per l'appunto *kangaroo*, così come parallelamente, sempre nella *House of Commons* e nello stesso periodo, la tecnica di anticipazione della votazione finale di una proposta di legge, chiudendosi il dibattito con il taglio degli emendamenti, venne definita ghigliottina.

³⁷ Cfr. Resoconto del Senato, seduta pomeridiana del 23 luglio 2014.

allorché la Giunta per il Regolamento aveva preso atto dell'interpretazione del Presidente Nicola Mancino, secondo la quale nel disposto degli artt. 100, comma 8, e 102, comma 4, r.S., "trova sede il fondamento della tecnica del canguro, in analogia con quanto stabilisce l'art. 85 del regolamento della Camera dei deputati".

Alla Camera dei deputati la selezione o scelta degli emendamenti viene costruita in via pretoria dalla giurisprudenza del Presidente Giorgio Napolitano e approvata dalla Giunta per il regolamento nel 1993 (dopo un primo precedente della Presidente Iotti) per far fronte ad un deciso ostruzionismo in corso di approvazione della legge elettorale per Comuni e Province (la futura legge n. 81/1993)³⁸.

Con la delibera presidenziale di interpretazione "evolutiva" delle norme si costruisce un potere del Presidente della Camera di selezionare un testo da porre in votazione estraendo un principio dagli emendamenti presentati; si segue praticamente la stessa logica applicata nel c.d. "secondo lodo Iotti" del 1981 per gli emendamenti alle proposte di modifica del Regolamento, che furono accorpati in principi emendativi, da sottoporre alla Giunta per il Regolamento.

Si discute in dottrina se la selezione degli emendamenti sia un istituto mirante a controbattere l'ostruzionismo delle opposizioni, ovvero se rappresenti un potere di razionalizzazione del dibattito a disposizione del Presidente per un esercizio discrezionale mirante alla funzionalità parlamentare: in entrambi i casi il punto nodale della questione è il ruolo imparziale del Presidente di assemblea. Pur accedendo alla seconda tesi, infatti, la selezione degli emendamenti resta comunque uno strumento usato principalmente per fronteggiare un'opposizione basata sulla presentazione di un numero esagerato di emendamenti, fenomeno che rappresenta una formula ostruzionistica spesso utilizzata e contro la quale sono stati predisposti nel diritto parlamentare numerosi strumenti per evitare la dispersione di tempo, risorsa essenziale e preziosa per il lavoro delle Camere³⁹.

Tale sistema selettivo, che porta alla caducazione per sopravvenuta preclusione degli emendamenti contrastanti con il principio da votare, emerge in mancanza di una specifica disciplina positiva. L'interpretazione della Camera si fonda sul richiamo a diverse disposizioni regolamentari: l'art. 85, comma 8, che prevede sia la possibilità di votazioni *per saltus*, in presenza di emendamenti a scalare, sia, esplicitamente, la facoltà del Presidente di modi-

³⁸ Cfr. Camera dei Deputati, sedute del 23 e 25 marzo 1993.

³⁹ Cfr. L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2009.

ficare l'ordine delle votazioni "ai fini dell'economia e della chiarezza" delle stesse; l'art. 87, comma 4, relativo alla votazione per parti separate, effettuata distinguendo parti del testo "aventi ciascuna un proprio significato logico e un valore normativo" e infine l'art. 89, che prevede la preclusione, derivante da incompatibilità con la volontà manifestata dall'assemblea con precedenti deliberazioni.

Successivamente, la Camera, nel 1997, nel quadro della riforma regolamentare Violante, ha dato dignità di norma scritta alla giurisprudenza presidenziale, introducendo nel regolamento un art. 85-*bis*, riferito alle votazioni "riassuntive o per principi" senza indicarne esplicitamente una specifica disciplina. L'istituto, costruito originariamente dalla decisione presidenziale che ha interpretato in via analogica varie norme, viene previsto ufficialmente nel Regolamento, con un processo di "normativizzazione" caratteristico del diritto parlamentare; ma rimane affidata al Presidente l'individuazione delle diverse ipotesi di "canguro" e delle relative fonti⁴⁰. La nuova norma introduce al contempo alcune clausole di bilanciamento fra le prerogative della maggioranza parlamentare e il diritto delle forze di opposizione a proporre emendamenti, a protezione delle minoranze: una percentuale degli emendamenti da mettere comunque in votazione dietro segnalazione dei gruppi e il divieto di applicazione per i progetti di legge costituzionale ed altri vertenti su una delle materie indicate nell'art. 49, comma 1, *ex art.* 24, comma 12, r.C. In tal modo, la razionalizzazione dell'istituto si volgeva a riconoscere il ruolo e i poteri delle minoranze.

Come già accennato, nel luglio del 1996, prima ancora della indicata modifica regolamentare della Camera, il Presidente del Senato, Nicola Mancino, appoggiato da una delibera della Giunta per il Regolamento del 17

⁴⁰ Per votazione riassuntiva si intende l'inversione dell'ordine delle votazioni per porre direttamente in votazione un testo prima degli emendamenti relativi: l'approvazione del testo fa decadere per preclusione tutte le proposte emendative. La votazione di principio, o votazione pregiudiziale su un contenuto testuale comune (principio) può aver luogo su espressioni testuali comuni che siano provviste di contenuto normativo compiuto, ovvero su espressioni testuali aventi proprio significato logico ma non autonomo valore normativo. Cfr. C. RIZZUTO, *Strumenti procedurali per la razionalizzazione delle deliberazioni della Camera dei deputati sugli emendamenti*, in *Il Parlamento della Repubblica*, cit., tomo II, n. 11, p. 659 s.; V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in *Diritto parlamentare*, a cura di T. Martines, G. Silvestri, C. Decaro, V. Lippolis, R. Moretti, Milano, Giuffrè, 2011, p. 282; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008. Sul tema dell'ordine di votazione degli emendamenti, da ultimo, cfr. L. CIAURRO, *L'emendamento premessivo fra (in)ammissibilità formale e (in)opportunità procedurale*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 315.

luglio 1996, introduce una forma di “scelta degli emendamenti” presidenziale, applicando gli artt. 100, comma 8, e 102, comma 4, r.S.: ma questo accade in assenza di una disposizione esplicita sugli emendamenti a scalare, “in analogia con quanto stabilito dal regolamento della Camera” e con riferimento ad una legge di conversione in legge di un decreto-legge, per cui è previsto in Senato il rispetto tassativo del termine di approvazione⁴¹.

Nella seduta pomeridiana del Senato del 23 luglio 2014, durante l’*iter* di approvazione del disegno di legge di revisione costituzionale in un particolare scenario politico – caratterizzato da un lato dall’urgenza nell’esame sollecitata dal Governo per l’approvazione, e dall’altro da un forte ostruzionismo parlamentare (presentazione di quasi 8.000 emendamenti) in risposta all’iniziativa governativa e al contenuto della stessa, con un grande rilievo mediatico per le numerose forze politiche di opposizione – peraltro in un contesto caratterizzato anche dalla presenza di un schieramento che si colloca come terzo scomodo rispetto ai due poli e su posizioni fortemente contrarie al progetto, il Presidente del Senato reagisce al potenziale stallo dell’*iter* parlamentare applicando la cosiddetta regola del “canguro”, deliberando quindi la messa in votazione di “parti comuni di emendamenti” con conseguente preclusione per quegli emendamenti che via via risultano incompatibili. Considerando il clamore delle proteste, il Presidente convoca una seduta della Giunta per il Regolamento, che si tiene il 30 luglio 2014 e conferma a maggioranza l’utilizzo legittimo di tale regola. Aprendo la seduta della Giunta, il Presidente richiama il precedente parlamentare su cui si fonda la legittimità della procedura (parere del 17 luglio 1996 della Giunta per il regolamento) nonché l’articolo 102, comma 4, r.S. e giustifica l’utilizzo della stessa “per far fronte a condizioni di emergenza e necessità politica”: nel caso di specie per il Presidente ricorreva “una situazione di urgenza, a seguito della decisione politica assunta dalla maggioranza parlamentare nella Conferenza dei Capigruppo, di contingentare l’esame del disegno di legge costituzionale”⁴².

⁴¹ Cfr. Giunta per il regolamento, 17 luglio 1996: nell’art 102 “trova sede il fondamento della cosiddetta regola del ‘canguro’, in analogia con quanto stabilisce l’articolo 85 del Regolamento della Camera dei deputati”.

⁴² “A fronte dell’urgenza determinata dal dato politico, è obbligo del Presidente del Senato utilizzare tutti i mezzi a disposizione del Regolamento per assicurare il rispetto del calendario fissato dalla Conferenza dei capi gruppo”: ed è in tale contesto che la Presidenza ha applicato la c.d. regola del canguro. Cfr. Giunta per il Regolamento del Senato, seduta del 30 luglio 2014. Il Presidente ricorda due importanti precedenti parlamentari di applica-

Interessante è l'affermazione del Presidente Grasso, per cui, per quanto riguarda l'applicazione a un disegno di legge costituzionale, è da ritenere che l'analogia con il Regolamento della Camera dei deputati possa esserci soltanto sotto il profilo del metodo, e quindi le clausole di salvaguardia previste dall'art. 85-*bis* r.C. non siano automaticamente applicabili al Senato: si sostiene che l'esistenza dei tre precedenti sgancia la prassi del Senato dal legame con la disciplina di Montecitorio. Al termine, la Giunta approva a larga maggioranza il seguente parere: "La Giunta per il regolamento, in conformità dei precedenti e della prassi consolidata, a seguito della pronuncia della Giunta per il regolamento del 17 luglio 1996, conferma che è facoltà della Presidenza, alla luce del combinato disposto degli articoli 100, comma 8, e 102, comma 4, del regolamento, avvalersi della cosiddetta regola del canguro anche per l'esame dei disegni di legge costituzionale".

6. L'INTERPRETAZIONE REGOLAMENTARE E IL PRESIDENTE DI ASSEMBLEA

In ciascuna Camera l'interpretazione regolamentare, relativa cioè all' assieme delle disposizioni del regolamento, delle prassi e della "giurisprudenza" presidenziale che disciplinano un istituto di diritto parlamentare, vive la propria vita in maniera autonoma attraverso successive delibere interpretative presidenziali sui singoli casi (*ex artt.* 49 r.C. e 92 r.S.) cui può far seguito la codificazione della prassi mediante riforme scritte del regolamento (come accade spesso alla Camera, con l'eccezione ad es. delle interpretazioni presidenziali dell'art. 116 r.C. sull'applicazione della questione di fiducia); in alternativa, in particolare al Senato, le delibere interpretative si trasformano in prassi consolidate se appoggiate sui pareri a maggioranza della Giunta per il regolamento (si raggiunge in tal modo al Senato il massimo di stabilità di una regola di diritto parlamentare)⁴³.

zione al Senato della regola del canguro ai d.d.l. costituzionali Berlusconi-Bossi durante la Presidenza Pera, nel 2002 e nel 2004.

⁴³ Si pone il quesito circa la posizione nel sistema delle fonti del diritto parlamentare non scritto (precedenti parlamentari e prassi) rispetto al diritto parlamentare scritto (sostanzialmente le norme dei regolamenti). Una risposta viene data dall'evoluzione storica del diritto parlamentare britannico, che nasce come interpretazione dello *Speaker* in aula e si trasforma progressivamente negli *Standing Orders*, definibili come delibere interpretative confermate e permanenti. Sul punto, R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., Parte prima; cfr. anche S. POLIMENI, *La lunga notte*, cit.

L'interpretazione regolamentare ha, come si è detto, sviluppi autonomi in ciascuna Camera, ma può essere influenzata dall'interpretazione dell'istituto corrispondente vigente nell'altro ramo del Parlamento: tale possibile influenza, che è andata facendosi significativa soprattutto nei primi due anni della XVII legislatura, consente un'evoluzione costruttiva delle regole, che permette al Presidente d'assemblea di emettere deliberazioni innovative.

Si tratta però di deliberare presidenziali volte a favorire la maggioranza contrastando l'ostruzionismo? C'è una sovraesposizione dei poteri del Presidente? Non credo si possa affermare ciò: si tratta piuttosto di consentire, con la decisione presidenziale innovativa, che per altro recepisce un istituto vigente nell'ordinamento parallelo dell'altra Camera, una deliberazione dell'assemblea consapevole, a seguito di una discussione approfondita, che concede anche un ampio richiamo mediatico agli elettori, contenendo però il tutto in tempi rapidi, compatibili con la funzionalità del Parlamento, facendo fronte a una mole massiccia di emendamenti. Si rientra quindi nella funzione essenziale del Presidente di assemblea, di garantire la funzionalità dell'organo⁴⁴. Il caso della tecnica del "canguro", nel diverso sviluppo dell'istituto che si ha alla Camera e al Senato, configura e spiega con chiarezza emblematica sia l'origine e la crescita delle regole e delle prassi applicative nelle Camere, sia lo "scambio" reciproco di istituti parlamentari: la tecnica della selezione degli emendamenti sorge nell'1981 nel regolamento della Camera, sotto forma degli emendamenti a scalare, nel quadro del gruppo di cinque modifiche del Regolamento volte a configurare un ruolo preciso e tutelato per la maggioranza; si sviluppa sempre alla Camera con le interpretazioni presidenziali del 1993 sulla votazione della legge elettorale per Comuni e Province; viene recepita per analogia al Senato nel 1996 con delibera presidenziale approvata dalla Giunta per il regolamento; da ultimo nel 1997 alla Camera con la riforma Violante viene confermata e inserita nel regolamento, provvista di clausole di bilanciamento del rapporto maggioranza/opposizioni. Viene infine ripresa con deliberazione presidenziale con grandi contestazioni al Senato per l'esame della riforma costituzionale nel luglio-agosto 2014 e di nuovo – senza proteste eccessive – nella successiva lettura nell'ottobre 2015.

⁴⁴ Afferma chiaramente il Presidente della Camera Violante, nel suo discorso di insediamento, il 9 maggio 1996; "Il Parlamento non è solo il luogo della decisione, è anche il luogo del confronto delle idee [...] ma c'è il rischio che il problema delle decisioni sia completamente trascurato [...] un Parlamento che non riuscisse a decidere segnerebbe la propria sconfitta e quella della democrazia".

7. LA GHIGLIOTTINA ALLA CAMERA

Come è avvenuto per la selezione degli emendamenti al Senato, anche alla Camera, parallelamente ma non nel quadro del dibattito sulla riforma costituzionale, si è verificato un importante episodio di “trasmigrazione” di un istituto dal Regolamento del Senato, di cui sembra opportuno dar conto perché veramente significativo ai fini della comprensione del recente fenomeno della ricezione, anche se non accaduto nell’esame della riforma costituzionale. La Presidente della Camera dei deputati, on. Laura Boldrini, nella seduta del 29 gennaio 2014, per far fronte all’ostruzionismo delle opposizioni sul decreto-legge IMU-Bankitalia⁴⁵, che minacciava di impedire la conversione in legge nei termini costituzionali, decide di porre comunque in votazione il decreto-legge, facendo ricorso per la prima – e unica finora – volta alla Camera all’istituto della ghigliottina, in uso nel Senato dagli anni Novanta⁴⁶. Tale istituto consente al Presidente del Senato di procedere direttamente al voto finale della legge di conversione, alla scadenza del termine previsto dalla Carta, in applicazione per altro di un’esplicita previsione da parte del regolamento del Senato (art. 55, comma 5: “stabilendo la data in cui gli argomenti debbono esser posti in votazione”; art. 78, comma 5: “assicurare che la votazione finale della legge di conversione avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento”). Simili norme esplicite risultano assenti nel regolamento della Camera, sia per quel che riguarda la conversione dei decreti-legge, sia per il contingentamento dei tempi.

Alla Camera la ghigliottina non era mai stata utilizzata in precedenza, anche se in alcune occasioni i Presidenti Violante, Casini e Fini avevano minacciato di usarla, nonostante la norma transitoria dell’art. 154, comma 1, r.C. avesse sospeso in via transitoria il contingentamento per i decreti-legge, affermando, con l’approvazione della conferenza dei Capigruppo, il dovere costituzionale e la conseguente responsabilità del Presidente di assicurare nei termini il voto finale dell’assemblea⁴⁷.

⁴⁵ Cfr. Atti della Camera dei Deputati, XVII legislatura, res. sten. 29 gennaio 2014.

⁴⁶ Nella seduta del 28 febbraio 1990 il Presidente Spadolini, dopo l’approvazione dell’assemblea, mise in votazione l’art. 1 del disegno di legge di conversione, previa dichiarazioni di voto: ne conseguì la decadenza degli emendamenti, per l’applicazione della ghigliottina.

⁴⁷ Sull’interpretazione di questa disposizione cfr. F. CASTALDI, *Le Camere e il complessivo assetto costituzionale: brevi riflessioni a margine di alcune pronunce della Corte Costituzionale*, in *Il Parlamento della Repubblica* cit. e G. LASORELLA, *Assemblee elettive ed esecutivi: la questione dei tempi della decisione: i tempi della Camera*, in *Studi Pisani sul Parlamento*, V, a cura di E. Rossi, Pisa, Plus, 2012.

Fino all'ultimo episodio la semplice dichiarazione anticipata dell'intenzione presidenziale era stata sufficiente a far cessare l'ostruzionismo ed a rispettare i tempi di approvazione, ovvero, in alcuni casi, a persuadere il governo a rinunciare alla conversione.

Nel citato caso del gennaio 2014 erano state per altro esaurite tutte le fasi di esame, dalle dichiarazioni di voto sulla fiducia all'illustrazione e votazione degli ordini del giorno alle dichiarazioni finali di ciascun gruppo: rimanevano soltanto quasi duecento deputati iscritti per dichiarazioni di voto individuali (consentite dal regolamento della Camera ma non previste dal regolamento del Senato, più restrittivo in materia) che rifiutavano di rinunciare, senza tener conto del "preannuncio" di ghigliottina effettuato dal Presidente Boldrini, previa approvazione da parte della Conferenza dei Capigruppo⁴⁸.

In conclusione alla Camera, in tale occasione, la prima applicazione della ghigliottina è avvenuta, fra le contestazioni delle opposizioni, riprendendo l'istituto come si era sviluppato da decenni in Senato, ma non in presenza e in applicazione di una norma specifica del regolamento della Camera che prevedesse esplicitamente il termine finale di approvazione, bensì sulla base di una norma generale sul contingentamento dei tempi, riconosciuta per altro come vincolante dalla Conferenza dei Capigruppo del 29 gennaio 2014 a maggioranza, norma in cui "trovava sede il fondamento" della nuova disciplina.

La deliberazione presidenziale recupera chiaramente la disciplina indiscussa vigente al Senato, con un'azione significativa di ricezione dell'istituto, vigente da molti anni nel diritto parlamentare del Senato, ma mai utilizzato fino ad allora alla Camera, in assenza di norme tassative espresse sul taglio anticipato del dibattito⁴⁹.

8. LA VERSIONE DEI MEDIA *ON LINE*: DALLA GHIGLIOTTINA ALLA TAGLIOLA

Ritengo utile a questo punto spostare l'attenzione sul piano della comunicazione per dare una valutazione dell'impatto di Internet sulla narrazione

⁴⁸ Su cui cfr. A. SUMMA, *La ghigliottina nel diritto parlamentare*, in *www.forumcostituzionale.it*, 4 febbraio 2014.

⁴⁹ Il Presidente Violante, alla Giunta per il regolamento, 24 ottobre 1996, si espresse nei seguenti termini: "è da riconoscersi, alla stato, che non può venire definito un termine cogente per la deliberazione, con le conseguenze che al suo decorso annettono il regolamento e la prassi del Senato. La Presidenza ha tuttavia il *dovere* di porre le condizioni perché si addivenga alla deliberazione nei tempi costituzionali".

delle vicende parlamentari e per analizzare il racconto che i *media* in rete hanno fornito della contestata applicazione, alla Camera e al Senato, dei due nuovi strumenti antiostruzionistici, la ghigliottina e il canguro. Tali strumenti sono stati recepiti, come si è visto, sulla base di un'interpretazione evolutiva delle norme del regolamento che faceva perno sulla disciplina vigente nell'altra Camera. Per i *media* e in particolare per i *media* in rete, nuovi protagonisti nel sistema politico-istituzionale, si tratta di una narrazione particolarmente difficile, perché il linguaggio del diritto parlamentare è irto di tecnicismi che lo rendono assai poco compatibile con il normale gergo giornalistico; va tuttavia rilevato che gli scontri in Assemblea conseguiti alle scelte dei Presidenti hanno agito da cassa di risonanza, spingendo i giornali in rete a occuparsi di una materia di grande valenza politica, costellata di istituti complessi e generalmente sconosciuti alla platea dei cittadini.

A dire il vero, la sempre attuale centralità del Parlamento in Italia imporrebbe a tutti i *media* maggiore attenzione ai dettagli del dibattito parlamentare e ai contrasti tecnico-procedurali, che spesso sono fondamentali per comprendere lo sviluppo delle posizioni dei partiti e le effettive modalità dello scontro parlamentare che porta all'approvazione di una legge con o senza emendamenti. Ogni battaglia, infatti, a termini di regolamento condotta nelle Camere da un gruppo parlamentare di minoranza, a fronte di un governo a maggioranza variabile, come spesso accade nelle ultime legislature, può dare un buon risultato in termini di emendamenti approvati o di disposizioni significative che vengono eliminate e di visibilità presso l'opinione pubblica.

Manca invece la comprensione che il Parlamento è ancora, o forse è tornato ad essere al centro del confronto politico: tutti i *media*, e forse anche la dottrina-dovrebbero capire che le battaglie più importanti per la decisione delle politiche pubbliche si sviluppano di nuovo nelle Camere, data la fluidità delle maggioranze governative e le potenzialità di confronto consentite dai regolamenti, e quindi l'attenzione e la comprensione delle regole del gioco in Parlamento è un elemento cruciale per seguire lo svolgersi del confronto democratico nel paese. In fin dei conti, come è noto, la libertà di stampa ed i quotidiani politici nascono storicamente in Gran Bretagna nel Settecento proprio da un tentativo di pubblicare resoconti più accurati e completi dei dibattiti alla Camera dei comuni.

Proprio nell'anno 2014, a seguito della crisi del bipolarismo seguita alle elezioni del 2013, non sono mancati contrasti anche accesi fra i soggetti politici in Parlamento in materia di riforme costituzionali ed elettorali, con un'intensa eco mediatica; in particolare, come si vedrà, con l'obiettivo di dar conto delle mutevoli vicende, i giornali *on line* e le testate telematiche dei

principali quotidiani italiani hanno cercato per la prima volta di narrare nei dettagli quanto accadeva all'interno del Parlamento. Sia pure con approssimazioni ed errori, si è potuto apprezzare il tentativo di osservare con sguardo più attento il diritto parlamentare, inteso come l'insieme delle regole del gioco per il confronto fra schieramenti politici in seno alle Camere.

L'applicazione da parte dei Presidenti delle Camere delle nuove formule regolamentari contro l'ostruzionismo, il canguro e la ghigliottina, mutate come si è visto dalla disciplina dell'altra Camera, ha un considerevole riflesso su tutti i *media*, dalla televisione alla stampa; presenta particolare interesse, però, l'analisi degli effetti sui nuovi canali di comunicazione elettronica, c.d. *new media*, i quotidiani on line e in parte anche sui *social network* in genere.

Come è noto, i *new media* influenzano in maniera nuova⁵⁰ la comunicazione fra soggetti politici e opinione pubblica e finiscono per incidere sulla competizione politica in modo ancor più immediato della televisione con i suoi *talk show*, costruendo un nuovo modello di partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica.

L'evoluzione tecnologica dei media che utilizzano la rete informatica influisce sulla struttura ideologica della politica e sui problemi di rappresentatività della società civile; in ambito politico l'avvento di Internet ha prodotto effetti sul sistema dei partiti dal punto di vista organizzativo ed operativo, perché permette ai singoli cittadini di intervenire "in tempo reale" sulla deliberazione delle politiche pubbliche, sia attraverso i sondaggi di opinione sia soprattutto con l'espressione di giudizi (approvazione/condanna) e proposte di azione *on line*. Questo cambiamento coincide proprio con il periodo di crisi e di decadenza del tradizionale sistema dei partiti di massa; il partito costruito attorno ad un'ideologia viene sostituito dal partito raccolto attorno a un *leader*, che si confronta con l'opinione pubblica e con i cittadini prevalentemente attraverso i *media* e quindi con tecniche e logiche di comunicazione nuove e diverse, che uniscono in uno stretto rapporto *media* e sondaggi modificando sostanzialmente il principio di rappresentanza politica. Da organizzazioni di militanti uniti da un'ideologia, i partiti diventano soggetti personali e mediatici⁵¹.

In tutto l'Occidente e negli Stati Uniti in particolare con la campagna elettorale di Barack Obama nel 2008 – ma anche in Italia a partire dal-

⁵⁰ Cfr. A. PAPA, *Espressione e diffusione del pensiero in Internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Torino, Giappichelli, 2009 e M. AINIS, *Democrazia digitale*, in *Rassegna Parlamentare*, 2/2013. Cfr. anche S. RODOTA, *Il mondo nella rete. Quali i diritti e quali i vincoli?* Roma-Bari, Laterza, 2014.

⁵¹ Si rimanda ai riferimenti riportati nella nt. 20.

l'inizio degli anni Dieci del nuovo secolo – si passa ad un uso politico degli strumenti informatici, che rappresentano un nuovo canale di espressione della sovranità popolare basato sulla “relazione fra pari”. Tali strumenti si lasciano adoperare sia per il finanziamento delle campagne elettorali, sia per la discussione politica volta alla formazione di convincimenti che portino alle decisioni.

La velocità di comunicazione, effetto tipico della rete, ha valore positivo perché il confronto rapido e aperto a tutti favorisce lo scambio di informazioni e la formazione di opinioni particolarmente in tempi di crisi sociale ed economica. Tale caratteristica tuttavia presenta indubbiamente aspetti critici congeniti allo strumento telematico, che rischiano di condizionare la qualità dello scontro politico e di ridurre l'effetto di apertura democratica. I quotidiani *on line*, in particolare, si fondano su comunicazioni estremamente sintetiche e quindi approssimative, rivolte a privilegiare l'impatto immediato dei titoli e quindi concentrate in *slogan* e parole d'ordine, piuttosto che aperte a riflessioni meditate ed approfondite, anche se la velocità di comunicazione e l'enorme quantità di persone coinvolte aprono un confronto che favorisce uno scambio culturale e politico accessibile a tutti e soprattutto ai giovani⁵².

Il dibattito sulla rete consiste in un flusso continuo di notizie e di commenti su punti specifici, che rende difficile arrivare a un approfondimento delle questioni affrontate in una visione generale. La comunicazione politica dei giornali *on line* e dei *social network* appare superficiale e spesso tendenziosa e non equivale quasi mai ai tradizionali strumenti di informazione, la stampa e la televisione; essa si rivela, in ultima analisi, inadeguata a sostituire integralmente la funzione di intermediazione e di trasmissione degli interessi del partito politico.

Il sistema politico-istituzionale si è finora confrontato con una comunicazione di massa per sua natura unidirezionale; con le trasformazioni tecnologiche della rete digitale, la comunicazione via Internet presenta invece logiche e dinamiche del tutto nuove anche per i partiti, che sono in una fase di rapido cambiamento. Per sorreggere la propria *leadership* personale, protagonista assoluta della scena politica, il *leader* politico e in particolare il *leader* di coalizione si crea un proprio spazio, a prescindere dalla struttura di partito, aperto verso il cittadino-spettatore abituato a consumare la televisione come uno spettacolo. In questo spazio è possibile il ricorso alle tecni-

⁵² Cfr. F. SGRÒ, *Legge elettorale, partiti politici, forme di governo*, Padova, Cedam, 2014, p. 229 ss.

che di manipolazione proprie della pubblicità commerciale. Il termine di riferimento per la nuova forma di comunicazione è *infotainment*, proveniente dal linguaggio mediatico americano, che unisce *information* e *entertainment*.

L'informazione che transita su *Internet* piuttosto che sui mezzi di informazione tradizionali registra un cambiamento della relazione tra politica, *leader* e comunicazione⁵³. Con la televisione e la stampa quotidiana ogni cittadino ha a disposizione un numero limitato di canali, gestiti da reti emittenti note e qualificate, pubbliche o private, ovvero di testate: sulla rete ognuno può produrre informazione ed è in grado di diffondere verso il cittadino-spettatore-utente messaggi politici che possono essere anche rivolti ad influenzarli con una vera e propria "propaganda", in special modo gli operatori – spesso non giornalisti – che gestiscono un giornale *on line*.

Ne deriva una prima significativa conseguenza: i consumatori di notizie, in un panorama di milioni di notizie, tendono a ritagliare solo quelle che corrispondono al proprio modo di pensare: e a costoro soltanto si rivolgerà consapevolmente l'attività degli operatori dei media *on line*, con una formula che registra una reciproca influenza biunivoca fra operatori e utenti⁵⁴.

Questo comportamento di fronte ai dati politici espone l'opinione pubblica a un condizionamento ancora più profondo di quello creato con l'arrivo sulla scena delle televisioni commerciali negli anni Ottanta.

In rete, per un paradosso, le informazioni circolano molto più rapidamente che in altri *media* tradizionali, ma il confronto di opinioni è polarizzato da un atteggiamento che esclude informazioni provenienti da fonti diverse rispetto alla propria impostazione politica e rende al contempo utenti ed operatori succubi dei paradossi di una comunicazione che può essere volutamente manipolata. Si tratta di un fenomeno che crea una grave distorsione nella formazione dell'opinione pubblica: come per tutti i *media*, anche per i media *on line* emerge l'opzione di diffondere un "pensiero unico dominante". Per di più, per i media *on line* manca, ancora più che in televisione, un sistema di regole di garanzia per disciplinare la reciproca influenza fra *media* e politica, del tipo delle norme sulla *par condicio*: l'utente-lettore rimane abbandonato a se stesso di fronte alla polarizzazione delle informazioni⁵⁵.

⁵³ Cfr. G. VALENTINI, *La rivincita della telepolitica sulla rete*, in *La Repubblica*, 24 maggio 2014.

⁵⁴ Cfr. C. SUNSTEIN, *Republic.com, cittadini informati o consumatori di informazioni?*, Bologna, il Mulino, 2003; G. GILI, *Il problema della manipolazione: peccato originale dei media?*, Milano, Franco Angeli, 2001 e M. CASTELLS, *Comunicazione e potere*, Milano, Egea, 2009.

⁵⁵ Sia consentito rinviare a C. DE CESARE, *Media and politics*, cit., p. 173.

La scelta delle testate *on line* da parte di moltissimi utenti di *smartphone* non significa sfiducia per la stampa tradizionale; però la comunicazione su Internet deve egualmente essere basata sulle grandi regole del giornalismo indipendente. “Trasparenza nel fornire le opinioni, esigenza di informare sui fatti con deontologia e serietà, studio continuo senza ascoltare la sirena dell’*infotainment*, che alla lunga si trasforma in un *boomerang* di superficialità”⁵⁶.

Ai nostri fini il caso della prima applicazione della ghigliottina alla Camera presenta aspetti particolarmente interessanti perché i regolamenti parlamentari sono stati storicamente ritenuti dai mezzi di informazione *on line* un oggetto misterioso e una materia troppo tecnica per essere affrontata nei tempi veloci dell’informazione su internet.

Ripercorriamo più da vicino le tappe della vicenda. Il 29 gennaio 2014 la domanda che tutti i *media* e tutti i lettori si pongono è: che cos’è la ghigliottina? La principale ragione che spinge tutti ad interessarsi del caso consiste nello stretto collegamento tra l’interpretazione adottata in aula dalla Presidente Boldrini e la clamorosa rissa in aula e anche fuori del Palazzo occorsa subito dopo. Quel giorno la connessione fra la ghigliottina e il caos senza precedenti rappresenta il tema principale prescelto da tutti i *media on line*. Sembra opportuno, in questo caso, un esame sia dei testi degli articoli sia dei titoli, perché la fiumana di notizie impone su internet un’accelerazione della lettura da parte degli utenti che finiscono per concentrarsi sui soli titoli per formarsi rapidamente un’opinione.

Un titolo da segnalare subito per l’importanza semantica dell’uso del termine è quello de *Il Post* dello stesso giorno: “Boldrini ha adottato la tagliola. Ed ha così permesso l’approvazione del decreto sull’IMU, con grandi e vivaci proteste delle opposizioni”⁵⁷.

Anche il titolo di *Lettera 43* è particolarmente significativo per l’uso dei termini linguistici:

“È bastato un colpo di ghigliottina per far perder la testa all’Aula della Camera. Di fronte all’ostruzionismo-fiume del Movimento 5 Stelle, la Presidente Boldrini ha azionato la cosiddetta “tagliola” sul decreto legge IMU-Bankitalia. Il meccanismo è stato applicato per la prima volta nella storia repubblicana”⁵⁸.

⁵⁶ In tali termini si esprime MASSIMO SIDERI in un articolo sul *Corriere della Sera* del 21 gennaio 2016.

⁵⁷ www.ilpost.it/2014/01/29/conversione-decreto-imu.

⁵⁸ www.lettera43.it/politicalimu-bankitalia.

Il primo aspetto di rilievo, per la rappresentazione da parte dei *new media* del caso, deriva proprio dall'accorgimento di usare il termine a doppio senso "tagliola", invece del termine di ghigliottina, corrente dall'Ottocento nel diritto parlamentare. Si propone l'uso di una parola che connota in senso negativo la decisione presa dalla Presidente Boldrini, ma non ha nessuna attinenza con la realtà dell'istituto di diritto parlamentare. L'uso della parola tagliola (nel dizionario: una trappola per la cattura della selvaggina) serve psicologicamente per provocare la riprovazione dei cittadini, insinuando che si sia trattato di un trucco della presidenza a danno dei partiti di opposizione. A quanto pare il primo a utilizzare il termine fin dalla mattina del 29, prima dei fatti è Gianroberto Casaleggio, che afferma: "La tagliola non esiste come strumento alla Camera".

La Presidente Boldrini è costretta a emanare immediatamente un comunicato, per specificare e chiarire i termini della questione, i precedenti e le origini dell'istituto al Senato⁵⁹.

Per un raffronto fra la narrazione dei giornali su *Internet* e quella dei quotidiani tradizionali si può far riferimento a *Il Sole 24 Ore*, tradizionalmente molto attento e accurato nel riferire gli eventi in Parlamento. *Il Sole* pubblica *on line* un resoconto semplice sull'evento verificatosi alla Camera, mentre la definizione dell'istituto viene affidata ad un *link* in cui l'approfondimento rende chiari e comprensibili gli eventi. Nel testo è indicata anche, correttamente, sia la provenienza della ghigliottina dalla disciplina del Senato sia la mancanza di una disposizione esplicita nel regolamento della Camera; si lascia quindi intravedere la valenza dell'interpretazione evolutiva data dalla Presidente Boldrini, appoggiata per altro a numerosi "non-precedenti"⁶⁰ in cui i Presidenti della Camera, con la semplice minaccia dell'uso dell'immediato ricorso al voto dell'Aula, basata sul riconoscimento della decadenza del divieto transitorio istituito oltre 15 anni prima, avevano ottenuto la fine dell'ostruzionismo⁶¹. Tali spiegazioni sono riprese dai media *on line*, ma soltanto con un giorno di ritardo o dopo alcuni giorni.

In conclusione si può sostenere che in virtù dell'applicazione della ghigliottina decisa alla Camera e grazie al dibattito sui *media* sulla successiva bagarre da parte delle opposizioni, il giornalismo *on line* abbia dimostrato i

⁵⁹ Comunicato stampa della Presidente Boldrini del 30 gennaio 2014, in cui per altro si usa la significativa locuzione "la cosiddetta tagliola".

⁶⁰ Cfr. L. CIAURRO, *I precedenti parlamentari tra diritto e politica*, a cura di N. Lupo, Bologna, il Mulino, 2012, p. 247.

⁶¹ www.ilsoleXXIVore.com/art/notizie/2014-01-29.

propri caratteri di immediatezza, di semplificazione ma anche di tendenziosa interpretazione dei fatti politici, a volte con l'intento di "manipolare" le opinioni del cittadino verso una specifica interpretazione del fatto, tendenzialmente negativa (da ghigliottina a tagliola) all'insaputa del lettore. Una certa superficialità contraddistingue l'informazione e i resoconti dei giornali *on line*, anche se questi, a differenza della televisione, avrebbero la possibilità teorica di corredare la notizia con approfondimenti di ogni tipo. Naturalmente ciò dipende da chi scrive e soprattutto...da chi finanzia.

Un altro termine molto sfruttato pochi mesi dopo dai giornali *on line* – anch'esso per il suo insolito accostare un vocabolo di uso comune agli istituti della procedura parlamentare – è il "canguro", utilizzato dal Presidente Grasso nel successivo luglio 2014 durante il dibattito sul disegno di legge di riforma della Costituzione in Senato. Anche il canguro suscita le reazioni irate delle opposizioni che vedono cadere nel nulla il proprio ostruzionismo e anche in questo caso un giornale in rete, *Il Post*, pubblica un articolo dal significativo titolo: "E cosa diavolo è il canguro?"⁶² che riesce a far comprendere la novità procedurale: si noti che ormai, forse a seguito del caso della ghigliottina del gennaio precedente, sembra che i giornali *on line* abbiano per lo meno appreso la lezione di doversi attrezzare per comprendere gli istituti parlamentari e il relativo linguaggio tecnico e si siano dotati di glossari, mappe e grafici specifici sulla terminologia parlamentare. D'altra parte, la riunione della Giunta per il Regolamento subito convocata dal Presidente Grasso, fornisce a tutti chiare ed esaurienti spiegazioni sulle motivazioni e sulle origini del canguro, utilizzate subito anche dai giornali *on line*.

9. CONCLUSIONI

Negli ultimi tempi abbiamo assistito ad alcuni casi in cui l'interpretazione regolamentare del Presidente si è riferita anche ad istituti presenti nel diritto parlamentare vigente in un ramo del Parlamento, che sembrano esser recepiti *tout court* nella loro costruzione e "trapiantati" nell'altro ramo per contrastare gli effetti dell'ostruzionismo. Le deliberazioni dei Presidenti della Camera e del Senato, Boldrini e Grasso, rispettivamente nel gennaio 2014 per l'adozione della ghigliottina nell'iter di una legge di conversione, e nel luglio 2015 sulla riforma costituzionale sono prese applicando gli istituti già

⁶² www.ilpost.it/2014/07/30/canguro.senato.

previsti fra le regole e le prassi applicative dell'altro ramo del Parlamento, ma in mancanza di una norma esplicita nel loro contesto regolamentare (gli emendamenti a scalare al Senato e il termine finale per i decreti-legge alla Camera). Si tratta di un'interpretazione regolamentare del Presidente, appoggiata al Senato anche dalla Giunta per il regolamento, che introduce un istituto sostanzialmente nuovo, "costruendolo" con una formula interpretativa presidenziale, basata sul recepimento di una disciplina dell'altro ramo del Parlamento: tale recepimento o prestito, che si può indicare, se si vuole, con la formula dell'interpretazione analogica, riguarda entrambi i rami del Parlamento italiano nel periodo recente; dopo il primo recepimento con pronuncia presidenziale, l'istituto prende a vivere in ciascuna Camera di vita propria.

Siamo di fronte ad un nuovo "atteggiamento metodologico" cui ricorre il Presidente di Assemblea, come "interprete privilegiato del Regolamento", che consiste nel ricorso alla "comparazione con la regolamentazione vigente nell'altro ramo del Parlamento": si estende l'operatività di una disposizione di una Camera anche all'interno dell'altra Camera, attraverso un'interpretazione analogica, ricorrendo alla "comparazione con la regolamentazione e con la prassi dell'altro ramo del Parlamento"⁶³, anche se sembra mancare un preciso riferimento regolamentare.

Vorrei valutare in una prospettiva costruttiva la recente tendenza alla ricezione di istituti fra le due Camere; si manifesta in tal modo, per la prima volta, una spinta a diminuire o superare le divergenze fra i due regolamenti delle Camere italiane, per recuperare una logica comune, a fronte di una differenza di disciplina che causa gravi scompensi (si veda quanto accade in tema di ammissibilità degli emendamenti alle leggi di conversione dei decreti-legge), con l'obiettivo di consentire alla maggioranza di far fronte ad un

⁶³ Cfr. S. POLIMENI, *La geometria della cosiddetta ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2014. L'autrice afferma inoltre che la possibilità di utilizzare questa "singolare interpretazione analogica" appartiene al "possibile modus operandi del Presidente d'assemblea" aggiungendo però che si richiede una giustificazione fondata "sull'esautiva motivazione dell'analogia". R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., p. 388, ricorda la dichiarazione del Presidente della Camera Irene Pivetti in Giunta per il regolamento (27 aprile 1994): "interpretazioni del regolamento coerenti con la normativa dell'altro ramo del Parlamento sembrano opportune in presenza di un contesto normativo analogo". IBRIDO parla di ricorso alla comparazione con la disciplina di una diversa assemblea, nell'ambito delle Camere nazionali e sostiene che sono "inconsueti" i riferimenti adesivi espliciti del Presidente d'assemblea a norme o precedenti di altre assemblee, limitati "pressoché esclusivamente alle soluzioni regolamentari adottate presso l'altro ramo del Parlamento".

ostruzionismo parlamentare delle opposizioni che con la seconda crisi istituzionale iniziata nel 2011 si è rivelato sempre più sistematico e metodico, perché confida nel richiamo diretto all'opinione pubblica attraverso i media.

Si valorizza in maniera decisiva l'esclusivo potere di interpretazione del regolamento, proprio del Presidente d'assemblea, di recepire in una Camera l'evoluzione di un istituto – concretamente antiostruzionistica e utile per la maggioranza – attuata dall'altra Camera del Parlamento italiano, per garantire la funzionalità regolare dell'organo. Proprio in un regime di bicameralismo perfetto diventa perfettamente concepibile il recepimento del diritto parlamentare omologo dell'altro ramo del Parlamento – anche in mancanza di norme espresse – mediante l'intervento interpretativo del Presidente di assemblea. L'interpretazione presidenziale può essere ed è creatrice delle nuove regole del gioco parlamentare, nel rispetto del carattere essenziale della funzionalità parlamentare, che è quello di poter pervenire ad una deliberazione in base al principio di maggioranza. Il ruolo creativo del Presidente ha per scopo il risultato finale: che la Camera possa pervenire ad una deliberazione.

Riprendendo il quesito posto inizialmente sulla sovraesposizione del Presidente, possiamo affermare che il riferimento all'esperienza dell'altra Camera appare opportuno e utile in questi casi per consentire al Presidente di prendere la sua decisione agendo nel pieno esercizio della sua imparzialità di magistrato supremo del Parlamento. Il richiamo alla disciplina regolamentare dell'altra Camera non è strettamente necessario, ma estremamente utile per consentire un'interpretazione estensiva, soprattutto in mancanza di una norma precisa di riferimento, come abbiamo dimostrato essere il caso sia per il canguro sia per la ghiottina.

Ma, con il crescente coinvolgimento nelle ultime legislature del Presidente di assemblea sul fronte della politica governativa, come carica scelta fra esponenti della coalizione vincitrice, si può ritenere sempre valido il principio dell'indipendenza e dell'imparzialità del presidente, o questa va invece ridimensionata come un mito che deve cedere alla nuova realtà della elezione da parte della maggioranza e dell'accresciuto coinvolgimento diretto nella lotta politica⁶⁴? È vero che il Presidente dal 1994 è stato in entrambe le

⁶⁴ “Il giudizio nei confronti del ruolo *intra moenia* dei Presidenti di Assemblea nelle legislature del maggioritario tende ad essere nel complesso abbastanza pacato”, afferma N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea in trasformazione*, cit., p. 20, aggiungendo però che si è arrivati ad “un punto di non ritorno nella configurazione del ruolo dei Presidenti di Assemblea”: “l'uso della carica istituzionale ha contribuito a farne una sorta di contropotere quasi idoneo a controbilanciare l'indirizzo politico del governo”. Lupo afferma anche: “si è

Camere sempre espressione della maggioranza vincente alle elezioni politiche: ma nell'effettivo svolgimento delle legislature si è di fatto ricreato il bilanciamento fra le presidenze della Camera e del Senato che aveva caratterizzato la convenzione costituzionale Ingrao-Iotti; soprattutto è da ritenere che i Presidenti di entrambe le Camere abbiano acquisito ben presto, in base alla propria esperienza del lavoro parlamentare, la consapevolezza della loro "solitudine" al vertice e della necessità di un ruolo di garanzia suprema anche nel confronto più acceso, ed anche nei riguardi della propria maggioranza di elezione. Sostanzialmente essi hanno dimostrato di essere al di sopra delle parti nel giudicare sui regolamenti, anche appellandosi accortamente al ruolo consultivo delle Giunte per il regolamento⁶⁵.

In presenza di una democrazia tendenzialmente maggioritaria bipolare, che è in crisi profonda ma richiede nuovi e forti strumenti a tutela della maggioranza governativa prescelta dall'elettorato, si avvia presso le Camere il segnalato processo di riaccostamento, nella consapevolezza sia dell'eccesso di divaricamento fra le due discipline regolamentari, sia dell'opportunità di un recupero dell'uniformità regolamentare.

In mancanza e nell'impossibilità di procedere per il momento a riforme scritte dei regolamenti parlamentari – causata a mio avviso soprattutto dalla caduta della convenzione costituzionale iniziata nel 1976 per l'attribuzione del supremo seggio della Camera al principale partito di opposizione⁶⁶ – il

registrata una trasformazione del ruolo dei Presidenti, ormai difficilmente qualificabili come giudici imparziali del diritto parlamentare". Il problema è di accertare se ormai i Presidenti d'assemblea "siano in grado di tirare fuori dal cappello questo o quel precedente" ovvero se nel complesso la presidenza mantenga comunque una sua posizione superiore alle parti nel suo compito istituzionale di dare un'interpretazione e un giudizio sul regolamento. Cfr. anche M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a cura di N. Lupo, Bologna, il Mulino, 2013, p. 305 s.

⁶⁵ S. POLIMENI, *La lunga notte*, cit., afferma al contrario: "il forte vento di decisionismo [...] scuote fortemente la funzione di garanzia delle opposizioni che tradizionalmente spetta ai Presidenti di assemblea".

⁶⁶ Sia consentito rinviare a C. DE CESARE, *I Presidenti d'assemblea: un quadro diacronico*, in *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, cit., p. 57 s.; N. LUPO, *Il Presidente del Senato*, cit. Negli anni Ottanta, invece, la serie di successive riforme scritte dei Regolamenti, iniziate con l'interpretazione presidenziale nel c.d. primo lodo Iotti (3 febbraio 1980) aveva caratterizzato una stagione speciale, dimostrando una sensibilità eccezionale alle esigenze di adeguamento delle regole del gioco ed una significativa flessibilità delle norme, anticipando e al contempo segnalando il mutamento in corso della forma di governo in senso maggioritario. Cfr. V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, in *www.forum costituzionale.it*, 15 novembre 2008.

riallineamento, segnalato dall'applicazione del canguro al Senato e della ghiottina alla Camera, è affidato – e questo è il punto principale che intendo sottolineare – alla giurisprudenza innovatrice del Presidente d'assemblea, che stabilisce, con un processo di razionalizzazione dei procedimenti, il precedente innovativo su cui si costruirà la nuova prassi (come è sempre accaduto alla Camera a partire dal I Lodo Iotti del 1980).

In base a tali considerazioni è da ritenere che i recenti interventi presidenziali, a fronte di leggi di grande rilevanza politico-istituzionale, debbano esser valutati con un giudizio positivo, nel quadro di un ordinamento parlamentare che continua ad essere centrale nel sistema istituzionale e a dimostrare una significativa flessibilità regolamentare, che viene garantita, in mancanza di riforme dei regolamenti, con le meditate ed equilibrate, anche se a volte contestate, deliberazioni interpretative presidenziali. Sarebbe auspicabile – a mio avviso – che questa innovativa tendenza si sviluppasse portando alla tanto attesa e mai realizzata riforma di manutenzione e di adeguamento dei regolamenti.

Questa riforma dovrebbe riguardare in primo luogo il Regolamento della Camera, che, in caso di approvazione della riforma costituzionale, dovrebbe divenire il principale teatro di confronto fra le forze politiche nell'esercizio delle funzioni legislative e di indirizzo politico, e potrebbe essere realizzata ripescando dalle regole di ciascuna Camera le norme più adeguate, che si sono cioè dimostrate più efficaci nell'esperienza pratica, operando quindi un riallineamento ed un riaccostamento degli attuali regolamenti⁶⁷.

⁶⁷ L. CIAURRO, *Precedenti, diritto parlamentare informale e nuova codificazione*, in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., p. 247 s., afferma decisamente che sono “ormai maturi i tempi per una nuova e integrale codificazione delle regole parlamentari del gioco”, che dovrebbe portare ad un “complesso organico [...] di disposizioni volte a soddisfare le mutate esigenze dell'attuale contesto politico, quali la rapidità delle decisioni”.