

Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori parlamentari: a ciascuno il suo

Eduardo Gianfrancesco

«È indubitato, per l'essenza medesima del governo parlamentare, che l'ordine del giorno delle due Camere dev'essere concordato col Governo, il quale ha la responsabilità dell'andamento del lavoro legislativo».

(M. MANCINI - U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, 133 s.)

SOMMARIO: 1. Programmazione dei lavori parlamentari e compenetrazione dei due volti di Giano. – 2. La banda di oscillazione delle soluzioni in tema di programmazione: le soluzioni estreme. – 3. L'oscillazione del pendolo nell'esperienza italiana. – 4. La programmazione al Senato: decisione del Presidente e salvaguardia della maggioranza. – 5. La programmazione alla Camera: il fascino pericoloso della solitudine presidenziale. – 6. Alcuni fattori di potenziamento del potere decisionale del Presidente della Camera in sede di programmazione: i fattori fisiologici. – 7. Alcuni fattori di potenziamento del potere decisionale del Presidente della Camera in sede di programmazione: i fattori patologici. – 8. Conclusioni: la salvaguardia del ruolo di Magistrato di Assemblea: *tribuere unicuique suum*.

1. *Programmazione dei lavori parlamentari e compenetrazione dei due volti di Giano.*

Il tema dei poteri di intervento da parte dei Presidenti delle Camere in ordine alla programmazione dei lavori parlamentari rappresenta un ambito estremamente significativo e sensibile nel quale il ruolo interno – principalmente imparziale e di garanzia – e la proiezione esterna – anche politica – del Presidente vengono a sovrapporsi, se non ad intrecciarsi, con inevitabili condizionamenti ed interferenze.

Riprendendo la nota immagine del Giano bifronte, siamo di fronte alla tipologia di attribuzione presidenziale nella quale il peso dei due volti è sostanzialmente identico. Anzi, alla luce di quello che

si sosterrà in questo contributo, il “volto esterno” di Giano – quello che guarda al mondo della politica – può arrivare a proiettare la sua ombra anche sul versante interno dell’autonomia parlamentare, con i conseguenti problemi. Questo a differenza degli altri due grandi ambiti di attribuzioni dei Presidenti di Assemblea¹, pure trattati in questo volume², dove, a parere di chi scrive, si ricava dal modello costituzionale ed è confermata dalla prassi la preminenza della rilevanza interna delle attività del Presidente, a salvaguardia dell’autonomia della Camera di appartenenza, e, se proiezioni esterne di tale attività vi sono³, esse sono segnate e condizionate dalla *ratio* prevalente di salvaguardia di tale autonomia.

La naturale constatazione per cui i tre ambiti di attribuzioni non vivono “monadicamente” ma fanno capo alla stessa persona fisica titolare dell’organo rende più ricco e dinamico il quadro ricostruttivo, ma impone anche una maggiore attenzione sugli squilibri che uno dei tre livelli può determinare sugli altri. Come si vedrà nel prosieguo del lavoro, infatti, in tema di decisioni sulla programmazione e sulla sua attuazione, il Presidente di Assemblea finisce inevitabilmente per attingere allo strumentario dei poteri che gli spettano soprattutto quale Magistrato d’assemblea, ovvero i poteri di interpretazione delle norme del regolamento, spesso finitimi rispetto a quelli di integrazione del diritto parlamentare.

Il potere di programmazione parlamentare qui considerato è da intendersi, peraltro, nelle sue due coordinate costitutive essenziali⁴: quella che attiene ai *contenuti* delle decisioni parlamentari, ovvero l’individuazione dei temi di (possibile) deliberazione e quella, non meno importante nella prospettiva dei parlamenti contemporanei⁵,

¹ Si riprende a questo fine la tripartizione classificatoria avanzata da N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche - Aggiornamento*, Torino, 2010, 454 ss.

² Si vedano, in particolare, i contributi di N. LUPO sul Presidente giudice/integratore del regolamento e di M. MIDIRI sui poteri di garanzia dell’autonomia parlamentare.

³ Maggiormente per ciò che concerne le funzioni di garanzia dell’autonomia parlamentare; in modo meno evidente per le funzioni di giudice/integratore del regolamento.

⁴ A questo proposito, cfr., per tutti, C. DECARO, *L’organizzazione dei lavori e dei tempi*, in T. MARTINES - G. SILVESTRI - C. DECARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI (cur.), *Diritto parlamentare*², Milano, 2011, 155 ss.

⁵ A proposito della “dromocrazia”, alla quale non sfuggono i parlamenti contemporanei, cfr. N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, cit., 469. Per l’importanza del fattore

dei *tempi* di decisione, spesso in grado di condizionare la stessa dimensione contenutistica. È evidente, poi, che ciascuna di queste due coordinate, anche isolatamente considerate, è in grado di incidere sul mutevole rapporto tra il volto esterno e quello interno di Giano: una decisione sui tempi di discussione di un provvedimento, ad esempio attraverso il contingentamento o la negazione di esso, può assumere una rilevanza politica facilmente percepibile, pur trattandosi di una decisione tipicamente procedurale.

2. *La banda di oscillazione delle soluzioni in tema di programmazione: le soluzioni estreme.*

L'assunto di partenza della presente analisi è la natura oggettivamente politica, anzi di primario rilievo politico, della programmazione dei lavori parlamentari. Ciò che viene in rilievo, infatti, è il fondamentale *potere di agenda* delle decisioni legislative; potere di agenda il cui controllo e determinazione (anche se *pro quota*) costituisce una componente della disciplina della forma di governo di particolare significatività, in grado di declinare secondo diverse possibilità la relazione fiduciaria tra Governo e Parlamento⁶.

Qualsiasi riflessione sul ruolo del Presidente di Assemblea parlamentare nell'attività di programmazione dei lavori sconta l'inscindibilità tra potere di fissazione dell'agenda parlamentare ed invero concreto del modello di forma di governo iscritto in Costituzione⁷,

“tempo” nel processo di decisione parlamentare cfr. anche F. CASTALDI, *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati*, in *Rass. Parl.*, 2005, 911 ss.

⁶ Si fa a questo proposito applicazione delle rilevanti elaborazioni teoriche formulate da G. TSEBELIS, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, N.J., 2002 (tr. it., *Poteri di veto. Come funzionano le istituzioni politiche*, Bologna, 2004, dalla quale sono tratte le citazioni che seguono), spec. 155 ss.

⁷ Per la rilevanza del nesso strettissimo tra programmazione e realizzazione dell'indirizzo politico, «talvolta anche al di là delle indicazioni del programma di Governo», cfr. G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa*, in E. ROSSI (cur.), *Maggioranza e Opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, 2004, 14. Per la sottolineatura dell'incidenza della disciplina della programmazione sui caratteri della stessa forma di governo italiana, cfr., per tutti, E. GRIGLIO, *La “riforma impropria” delle regole sulla programmazione dei lavori parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (cur.), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, 2009, 73.

cercando di raggiungere un punto di equilibrio tra diverse, se non addirittura contrapposte, esigenze.

È possibile disegnare una ideale banda di oscillazione delle possibili soluzioni al dilemma del rapporto tra Presidente e programmazione. Ad un margine estremo di tale scala graduata si può porre la soluzione estrema che sottrae *del tutto*⁸ all'organo parlamentare (ed al suo Presidente) il potere di decidere del proprio ordine del giorno consegnandolo al Governo. Si tratta, per l'esperienza italiana, di un punto di (dis)equilibrio estremo, esemplarmente esemplificabile attraverso il richiamo dell'art. 6 della legge n. 2263 del 1925.

La previsione del necessario assenso governativo per poter inserire qualsivoglia argomento all'ordine del giorno delle Camere rappresenta qualcosa di più di una soluzione *tranchant* al tema della programmazione: essa segna la vera soluzione di continuità rispetto al costituzionalismo liberale dello Statuto albertino ed alla separazione dei poteri da esso comunque assicurato, pur con tutti i suoi limiti. Essa è la vera rottura della costituzione materiale – se ci si vuole muovere in questa prospettiva – che individua, giuridicamente parlando, con sufficiente nettezza il momento dell'impossessamento, da parte del Regime, di uno dei gangli costituzionali vitali dello Stato⁹.

⁸ La completa eliminazione di ogni margine di autonoma scelta differenzia l'ipotesi richiamata nel testo da altre – sicuramente compatibili con il costituzionalismo liberal-democratico – nelle quali, pur operando la preminenza, talvolta molto netta, delle determinazioni governative in ordine alla fissazione dell'agenda dei lavori, resta ferma uno spazio di autodeterminazione parlamentare. Si pensi all'*Opposition time* ed al *Private Members' time* del parlamentarismo britannico sui quali, cfr. T. ERSKINE MAY, *Parliamentary Practice*²⁴, London, 1997, 270 s. Nella letteratura italiana, cfr., per un richiamo alla disciplina degli *Opposition days* a fronte dei potenti strumenti a disposizione del Governo per plasmare i lavori parlamentari, A. BURATTI, *Governo, Maggioranza e Opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Dir. soc.*, 2002, 282 ss. La relazione di proporzionalità inversa tra poteri di regolazione e disciplina del dibattito e poteri di individuazione dei temi da porre all'ordine del giorno è evidenziata, per lo *Speaker* britannico, da M. IACOMETTI, *L'organizzazione interna dei Parlamenti*, Roma, 2010, 49 ss. L'esperienza francese, alla quale si farà riferimento in conclusione di questo lavoro, appare meno sbilanciata a favore dell'esecutivo, specie nell'attuale formulazione dell'art. 48 della Costituzione.

⁹ Sulla portata costituzionale di tale disposizione, sia consentito rinviare a E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista* in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (cur.), *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia co-*

All'opposto estremo – ma all'interno dei confini del costituzionalismo liberal-democratico, a differenza dell'esperienza appena sopra ricordata – possiamo collocare le ipotesi in cui il potere di programmazione dei lavori parlamentari è attribuito quale competenza propria al Presidente dell'assemblea parlamentare che può essere ascritto a pieno titolo e senza riserve nell'ambito dei *veto-players* dell'agenda legislativa (e della forma di governo).

Non è probabilmente casuale che per trovare esempi di ordinamenti di questo tipo ci debba spostare al di fuori dei confini della forma di governo parlamentare, rinvenendosi nello *Speaker* della Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti d'America un soggetto con tali caratteristiche¹⁰, inserendosi tale soluzione all'interno delle logiche di funzionamento di un sistema a separazione di poteri (soggettivamente intesi), ancorché compartecipi dell'esercizio dei medesimi (oggettivamente intesi).

3. *L'oscillazione del pendolo nell'esperienza italiana.*

L'esperienza italiana, se si eccettua il periodo fascista, si colloca decisamente all'interno degli estremi appena menzionati, benché essa appaia ancora alla ricerca di un punto di equilibrio soddisfacente e stabile.

stituzionale italiana, in *Giornale di Storia costituzionale*, 2008, 82 ss. ed *ivi* il richiamo agli audaci accostamenti del Ministro Guardasigilli Rocco tra la riforma italiana ed il modello parlamentare inglese.

¹⁰ Cfr. sul punto, C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, 2012, 409 ss., la quale evidenzia, da un lato, come in un sistema caratterizzato dall'assenza di un rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento l'esigenza della programmazione sia meno avvertita e, dall'altro, che la volontà dello *Speaker* non può che ricollegarsi a quella della maggioranza della Camera, favorevole o avversa all'Amministrazione presidenziale che sia. Sul legame dello *Speaker* con la maggioranza della Camera da lui presieduta, cfr. anche il contributo di C.W. JOHNSON in questo volume. In termini più generali sul tema, cfr. G.W. COX - M.D. MC CUBBINS, *Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, New York, 2005. Sulla tendenza nei sistemi presidenziali al controllo dell'agenda da parte del Parlamento, con esclusione degli esecutivi, cfr. G. TSEBELIS, *Poteri di veto*, cit., 187, che segnala l'esigenza di un approfondimento del tema che vada oltre l'analisi di M.S. SHUGART - J.M. CAREY, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, 1992 (tr. it.: *Presidenti e assemblee. Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna, 1995)

L'esigenza di un raccordo con l'indirizzo politico del Governo emerge già chiaramente in epoca statutaria, come evidenzia la riflessione svolta dai maggiori studiosi del diritto parlamentare italiano del periodo richiamati nella citazione posta in apertura del presente lavoro. Anche se la formulazione dell'art. 10 del regolamento della Camera dei deputati del 1863, che fa esplicitamente riferimento agli «opportuni concerti» del Presidente della Camera «coi ministri» (oltre che con i presidenti dei singoli Uffici), «affinché siano portate in discussione le leggi proposte alla Camera», scompare nelle versioni successive dei regolamenti, l'esigenza, testimoniata appunto da Mancini e Galeotti, resta. L'impulso governativo nella determinazione dei tempi di trattazione dei progetti di legge emerge, comunque, nei regolamenti della Camera del 1888¹¹ e del 1900¹², per quanto concerne l'attività delle Commissioni nelle ipotesi di procedimento delle tre letture e fatta salva sempre la spettanza della potestà decisionale alla Camera nel suo complesso.

Lo *shock* dell'espropriazione governativa del potere di fissazione dell'ordine del giorno parlamentare realizzato dal Fascismo comincerà ad essere riassorbito, in epoca repubblicana, solo con l'introduzione dell'art. 13-*bis* del regolamento della Camera dei deputati nel 1950 il quale formalizza l'istituto della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari e prevede che delle riunioni di tale conferenza sia informato il Governo «per farvi assistere un suo rappresentante»¹³.

Da questo «invito ad assistere» inizia il lungo percorso della disciplina della programmazione dei lavori parlamentari e del ruolo che in essa giocano l'autonoma determinazione delle Camere (e dei loro Presidenti) e quella dei Governi e delle loro priorità politico-

¹¹ Artt. 48 e 57.

¹² Artt. 51 e 60.

¹³ Su tale disposizione e sulla diversa posizione del Presidente nelle ipotesi regolate dai primi due commi (organizzazione dei lavori della Camera), improntata al principio di unanimità e quella del terzo comma (organizzazione della discussione di un determinato argomento) con un ruolo propositivo del Presidente e deliberativo dell'Assemblea, cfr. G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, 1965, 98, nota 19. Si tratta di un modello *diarchico ineguale* che dava vita ad una «programmazione occulta di maggioranza» secondo P. FRANCESCHI, *Natura, strumentazione e finalità della programmazione dei lavori parlamentari in Assemblea e in Commissione*, in *Boll. inf. cost. parl.*, 1987, 108 s.

programmatiche. In questa sede non è possibile passare analiticamente in rassegna l'evoluzione di tale disciplina¹⁴, dovendosi preferire un approccio, per così dire sintetico.

Due sono comunque gli elementi che a tale analisi complessiva colpiscono l'attenzione dell'osservatore. Innanzitutto, la diversa dimensione del problema del tema della programmazione presso il Senato della Repubblica rispetto alla Camera dei deputati; in secondo luogo, la svolta "metodologica" nell'esperienza della Camera dei deputati che si realizza a partire dalla riforma regolamentare del 1990 attraverso il riconoscimento al Presidente di un potere autonomo e solitario di decisione in ordine alla programmazione.

4. *La programmazione al Senato: decisione del Presidente e salvaguardia della maggioranza.*

Del regolamento del Senato si sottolinea abitualmente, a partire dal 1971, il carattere "presidenzialista", anche per ciò che concerne il tema della programmazione¹⁵. Mentre l'evoluzione storica del regolamento della Camera, dal 1971 al 1990, sembra condizionata dall'ansia della costruzione di una maggioranza ampia e trasversale di approvazione del programma e del calendario – lasciando sullo sfondo la decisione presidenziale, quasi che si trattasse di una *extrema ratio* – il regolamento del Senato, immutato nella sua sostanza dal 1971, risolve sin da subito ogni possibile problema di stallo decisionale, affidando al Presidente, «centro propulsore e ed ordinatore di tutto il lavoro dell'Assemblea»¹⁶, in caso di mancato raggiungimento dell'unanimità in Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, la definizione di uno schema dei lavori per una settimana; schema che

¹⁴ Per l'evoluzione nel tempo del regolamento della Camera si rinvia, per tutti, a G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci ed ombre*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere. Il Filangieri, Quaderno 2007*, 60 ss. Per il regolamento del Senato, cfr. G. CASTIGLIA, *Maggioranza e Opposizioni nella programmazione dei lavori parlamentari. L'esperienza del Senato*, in E. ROSSI (cur.), *Maggioranza e Opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit., 3 ss.

¹⁵ Sul punto, cfr. D. NOCILLA, *La riforma del Regolamento del Senato nel 1988*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (cur.), *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, cit., 174.

¹⁶ D. NOCILLA, *loc. ult. cit.*

viene comunicato all'assemblea e diviene definitivo in assenza di proposte di modifica¹⁷.

La circostanza per cui la decisione monocratica presidenziale¹⁸ può essere rimessa in discussione con una deliberazione dell'assemblea non può però, a parere di chi scrive, essere sottovalutata, assumendo un significato "sistematico" non irrilevante. La decisione dell'assemblea – presumibilmente, ma non necessariamente, della Maggioranza parlamentare – resta infatti incombente sullo sfondo di tutto il procedimento della programmazione a segnare il margine di autonomia del Presidente del Senato nella definizione del contenuto della programmazione. Essa si pone, in altri termini, quale "clausola di salvaguardia" avverso interpretazioni presidenziali personalistiche della funzione decisoria su programma e calendario ed è questo l'elemento che permette a più di un osservatore di affermare che al Senato la programmazione si pone come questione principalmente di maggioranza¹⁹.

È su queste basi, o meglio entro questi limiti condizionanti, che il Presidente del Senato ha sviluppato nel corso degli anni le capacità di negoziazione e mediazione che gli sono riconosciute²⁰.

Vero è che se la maggioranza parlamentare è frammentata al suo interno, il successo della clausola di salvaguardia non è garantito, ma non può sfuggire che in tali ipotesi difficilmente si giungerà alla votazione in Aula, preferendosi attivare meccanismi di compensazione interni alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, valorizzando proprio le capacità di negoziazione del Presidente. Ciò, del resto, conformemente al carattere di clausola di ultima istanza della contestazione/votazione assembleare sulla proposta presidenziale.

Se ci si muove in questa prospettiva, non appare casuale che i casi più eclatanti verificatisi in Senato negli ultimi anni aventi ad oggetto questioni relative alla programmazione attengano non già alla dialettica Presidente-Maggioranza (nonché, ovviamente, Governo),

¹⁷ Art. 54, c. 5 e c. 6 del regolamento del 1971, ma non diversamente, cfr. l'art. 54 del regolamento vigente.

¹⁸ Estremamente probabile, a causa della difficoltà di raggiungere l'unanimità in Conferenza dei Presidenti di Gruppo.

¹⁹ Cfr. G. CASTIGLIA, *Maggioranza e Opposizioni nella programmazione dei lavori parlamentari. L'esperienza del Senato*, cit., 9; S. CECCANTI, *Intervento*, in E. ROSSI (cur.), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, 2007, 318.

²⁰ Sottolineate da D. NOCILLA, *op. cit.*, 182.

quanto alla più “tradizionale” linea distintiva tra Presidente, Maggioranza (e Governo), da un lato ed Opposizione/i²¹, dall’altro.

È il caso, soprattutto, del cosiddetto principio di prevalenza del calendario sull’ordine del giorno che ha avuto le sue “fiammate” polemiche soprattutto nel corso della XIV Legislatura, con decisioni presidenziali le quali, discutibili sul piano scientifico, si sono imposte grazie alla decisione maggioritaria d’aula nonostante le forti proteste delle Opposizioni²².

Sembra, quindi, che nell’interpretazione “presidenzialista” del ruolo del Presidente del Senato sia presente qualche forzatura, atteggiandosi maggiormente, come si vedrà nel paragrafo successivo, tale definizione al ruolo ed ai poteri del Presidente della Camera a partire dalle modifiche regolamentari del 1990.

Se pare, quindi, opportuno ridimensionare il ruolo demiurgico del Presidente del Senato in ordine alla coordinata dei contenuti della programmazione, non c’è comunque dubbio che il suo ruolo maieutico e di orientamento dei lavori del Senato emerge in modo rilevante per quanto concerne la dimensione temporale della programmazione.

Si tratta di una dimensione nella quale, come si avrà modo di osservare anche per quanto riguarda la posizione del Presidente della

²¹ Nonostante l’uso della maiuscola (un auspicio?...), in questo lavoro si utilizza il termine Opposizione in modo non impegnativo, senza porsi, cioè, il problema della sua istituzionalizzazione. Ciò, del resto, è reso evidente anche dalla possibilità di una declinazione al plurale del termine nell’esperienza parlamentare italiana (ed anche questa soluzione verrà utilizzata nel presente scritto). Per i caratteri presenti nell’archetipo britannico della *Her Majesty’s Opposition*, cfr., invece, S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L’evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania, Italia*, Torino, 1998, 100 ss. Le difficoltà legate alla trasposizione dell’istituto nell’ordinamento parlamentare italiano odierno sono evidenziate in G. PERNICIARO, *L’istituzionalizzazione del ruolo dell’Opposizione: profili organizzativi*, in in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (cur.), *Le riforme dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., 103 ss.

²² Alcune applicazioni di tale contestato principio sono ricordate in V. DI CIULO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*⁵, Milano, 2013, 388. Sul caso più eclatante – il procedimento che ha portato all’approvazione della legge n. 367 del 2001 (c.d. legge sulle rogatorie internazionali) – cfr. anche M. MAGRINI, *La programmazione dei lavori di assemblea: una lettura critica*, in *Quad. cost.*, 2005, 774 ss. La prevalenza del calendario e delle modifiche ad esso apportate dalla Conferenza dei Capi-gruppo rispetto a tutti gli altri termini previsti dal regolamento è fatta discendere dall’impianto del regolamento del 1988 da D. NOCILLA, *op. cit.*, 181. Per l’affermazione dell’esistenza di precedenti in tal senso anche anteriori alla XIV Legislatura, cfr. G. CASTIGLIA, *Intervento*, in E. ROSSI (cur.), *Studi pisani sul Parlamento*, II, Pisa, 2008, 92 s.

Camera dei deputati, i poteri di programmazione e coordinamento dei lavori si intrecciano inevitabilmente con quelli di giudice ed interprete del regolamento, con un effetto sinergico dei secondi rispetto ai primi.

Solo per fare alcuni esempi, si possono menzionare i poteri di valutazione autonoma del Presidente *ex art.* 55, c. 6, del regolamento in ordine all'inserimento nel calendario di «argomenti nuovi», i quali «per disposizione della Costituzione o del Regolamento» devono essere discussi e votati entro una data ricadente nel calendario²³; oppure i poteri di inversione dell'ordine del giorno *ex art.* 56, c. 3, del regolamento²⁴; ovvero la notevole ampiezza dello *ius variandi* presidenziale in ordine ai tempi di intervento in regime di contingentamento della discussione *ex art.* 84 del regolamento, nonché, *last but not least*, le decisioni sull'*an* del contingentamento *ex art.* 55, c. 5 del regolamento, che in Senato assumono particolare pregnanza per l'applicazione della “ghigliottina” sulle votazioni relative alla conversione dei decreti legge *ex art.* 78, c. 5, del regolamento.

5. *La programmazione alla Camera: il fascino pericoloso della solitudine presidenziale.*

Come si è già accennato, per quanto riguarda l'ordinamento della Camera dei deputati la vera “svolta metodologica” è rappresentata dalla riforma del 1990 – anticipata, per la sola disciplina della sessione di bilancio, dalla modifica di talune disposizioni del regolamento già nel 1983 – con la rimessione al Presidente del potere di fissare il programma ed il calendario, in assenza di unanimità della Conferenza dei Presidenti di Gruppo e senza sottoposizione della proposta all'approvazione dell'Aula, secondo quanto previsto, invece, dalla novella regolamentare del 1981²⁵.

²³ Al di fuori di tali ipotesi, trova invece applicazione la competenza dell'Assemblea – anche su proposta del Presidente – di inserimento di nuovi argomenti nel calendario o di inversione dell'ordine dello stesso (art. 55, c. 7, del regolamento).

²⁴ Apparendo sempre più marginale l'ipotesi di affidamento all'Assemblea della decisione in merito. Sulla regressione della frequenza di rimessione, da parte del Presidente, di questioni alla decisione (maggioritaria) dell'Assemblea, cfr. N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, cit., 457.

²⁵ A prescindere dalla possibilità – secondo la formulazione dell'art. 23 del regolamento introdotta nel 1990 – di un dibattito in Assemblea dal quale potevano emergere

La possibilità di una programmazione puramente “presidenziale” non è, peraltro, revocata in dubbio dalla riforma del 1997, stante la frequente inattuabilità del raggiungimento della maggioranza dei tre quarti dei componenti della Camera, sulla base del voto ponderato espresso dai Capigruppo in Commissione²⁶.

Soffermando la nostra attenzione, d’ora in poi, essenzialmente sul calendario, il quale costituisce il concreto strumento chiamato a realizzare la programmazione dinamica di cui si parlava negli anni Ottanta²⁷, non si possono non evidenziare le ripercussioni sistematiche dell’attribuzione al Presidente di decidere autonomamente tale atto, attribuendogli tutte le potenzialità del *veto-player* all’interno del procedimento legislativo e nei rapporti tra Governo, Maggioranza ed Opposizione/i²⁸.

«osservazioni che potranno essere prese in considerazione ai fini della formazione del successivo programma».

²⁶ Sulla inconcludenza della soluzione del regolamento del 1997 si vedano le efficaci critiche di V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell’età repubblicana*, in L. VIOLANTE, con la collaborazione di F. PIAZZA (cur.), *Storia d’Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, 645. Cfr. anche M.L. MAZZONI HONORATI, *Considerazioni critiche sul rapporto tra regolamenti parlamentari e forma di governo*, in A.I.C., *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001, 349 e A. DI CAPUA, *Il tavolo della programmazione*, in E. ROSSI (cur.), *Studi pisani sul Parlamento*, cit., 128. La debolezza del Governo nell’attuale disciplina della programmazione è evidenziata anche da E. GRIGLIO, *La “riforma impropria” delle regole sulla programmazione dei lavori parlamentari*, cit., 73 ss., pure critica nei confronti dei meccanismi di “procedimento automatico di formazione” del programma (76 ss.).

²⁷ Le aspettative riposte sul “programma”, nel suo rilievo *interno ed esterno* (a proposito del quale, cfr. C. BOCCIA - L. FENIZI, *La programmazione dei lavori parlamentari*, in AA.VV., *Parlamento, Istituzioni, Democrazia: seminario di studio*, Milano, 1980, 159 ss.) trovano rapidamente smentita nell’esperienza. Cfr., infatti, già in P. FRANCESCHI, *Natura, strumentazione e finalità della programmazione dei lavori parlamentari in Assemblea e in Commissione*, cit., 113 s. la consapevolezza della centralità assunta dal calendario e la riduzione del programma a «sovrastuttura sostanzialmente inutile ed ingombrante». Cfr. anche C. D’ORTA, *Cinque anni di programmazione dei lavori della Camera (novembre 1981 - agosto 1986)*, in *Boll. inf. cost. parl.*, 1987, 123, il quale, esaminando la prassi successiva alla riforma regolamentare del 1981, individua una vera e propria *norma consuetudinaria* operante a favore dell’operatività di calendari anche in assenza di programmi approvati.

²⁸ L’importanza del controllo dell’ordine del giorno dei lavori parlamentari per individuare i *veto-players* parlamentari è centrale nell’analisi di G. TSEBELIS, *Poteri di veto*, cit., 169 ss. ed *ivi* il passaggio in rassegna di diverse soluzioni.

Un’applicazione all’esperienza del Presidente di Assemblea italiano è svolta da G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, 24 ss.

Va ovviamente messa nel conto l'osservazione per cui la potenzialità appena richiamata è rimasta tale, e quindi priva di riscontro nell'esperienza concreta, poiché i Presidenti della Camera succedutisi dal 1990 ad oggi – specie nelle Legislature del maggioritario – si sono ben guardati dall'esercitare i poteri di programmazione con spirito decisionistico, cercando piuttosto di tessere le fila di soluzioni non traumatiche in Conferenza dei Capigruppo, operando una *duplicata sintesi* tra proposte pervenute prima della riunione e posizioni emerse nel corso della stessa²⁹.

È su queste basi di prassi che è stata costruita, nel corso degli anni, la figura del Presidente *arbitro* della programmazione, *maieuta* per il raggiungimento di un accordo tra le forze politico-parlamentari che formano la Maggioranza e sostengono il Governo, così come *garante* degli spazi da riconoscere comunque all'Opposizione/i³⁰.

nonché, in una prospettiva di scienza della politica, non priva di alcuni accenti critici sulla trasponibilità nell'esperienza italiana di tutte le acquisizioni teoriche di Tsebelis, F. ZUCCHINI, *Veto players e interazione fra esecutivo e legislativo: il caso italiano*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2001, 109 ss. Con riferimento ad un procedimento concreto di decisione parlamentare, cfr. A. PUGIOTTO, *Veto players e dinamiche istituzionali nella vicenda del "Iodo Maccanico"*, in *Quad. cost.*, 2004, 255 ss. Efficacemente S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"*, in *Quad. cost.*, 1998, 163, osserva come «le regole vigenti finiscono per conferire in modo anomalo al Presidente dell'Assemblea di Montecitorio un ruolo quasi corrispondente a quello del Governo quale comitato direttivo della maggioranza in altri ordinamenti». Per la considerazione per cui chi occupa la carica di Presidente della Camera è «in grado di condizionare l'effettiva attuazione del programma di governo», cfr. ora N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, cit., 478. In senso contrario, ritenendo che la riforma regolamentare del 1997 abbia ridotto gli spazi di intervento presidenziale, cfr. invece A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati*, in *Quad. cost.*, 1998, 461, che pure critica la soluzione del *quorum* di tre quarti per la definizione del programma dei lavori, «ancora troppo distante dalle grandezze proprie di un sistema maggioritario» (460).

²⁹ Il punto è opportunamente sottolineato da G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti*, cit., 67, il quale aggiunge come il punto di equilibrio di tali sintesi resti riservato, in ragione dell'assenza di pubblicità dei lavori della Conferenza dei Presidenti.

³⁰ Sull'emersione di questo ruolo di mediazione, se non di arbitraggio, del Presidente della Camera dei deputati a partire dalla riforma regolamentare del 1981, con progressiva accentuazione in occasione delle revisioni del 1990 e 1997, cfr., tra i molti, C. D'ORTA, *Cinque anni di programmazione dei lavori della Camera (novembre 1981 - agosto 1986)*, cit., il quale evidenzia il margine di elasticità rimesso al Presidente nel risolvere una serie di questioni; P. FRANCESCHI, *Natura, strumentazione e finalità della pro-*

Si tratta di una ricostruzione che sconta l'impossibilità di una verifica diretta *ab externo* dell'attività della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, in ragione dell'assenza di un regime di pubblicità dei suoi lavori a mezzo di verbali e resoconti. Sotto questo punto di vista, la posizione del giurista sembra più difficile di quella, ad esempio, dello storico, nella ricostruzione degli avvenimenti, al fine di estrarre da essi delle regolarità, se non delle regole. L'assenza, per definizione, della pubblicità dei lavori della Capigruppo può essere supplita, infatti, per lo storico dalle testimonianze dirette od indirette³¹ ed anche dai documenti privati, ma costituisce un ben più serio ostacolo per il giurista.

Va rilevato, peraltro, che, stante l'attuale metodo di programmazione, pare difficile ipotizzare un regime di verbalizzazione a piena rilevanza esterna dei lavori della Conferenza dei Capigruppo. La delicatezza delle negoziazioni di indubbio rilievo politico che coinvolgono tutti i soggetti in essa presenti rende non solo utopistica ma anche sconsigliabile tale ipotesi che avrebbe il solo effetto di rendere necessaria una "pre-Conferenza informale della Conferenza" nella quale la negoziazione sul programma/calendario – nei limiti in cui essa sia possibile – troverebbe spazio, lasciando alla Conferenza vera e proprio il ruolo di una – inutile – arena di divulgazione delle posizioni dei diversi protagonisti della programmazione³².

programmazione dei lavori parlamentari in Assemblea e in Commissione, cit., 112, che evidenzia il carattere "transattivo" della programmazione così elaborata; M. FIER, *Programmazione dei lavori parlamentari: evoluzione del ruolo del Presidente della Camera nell'organizzazione dell'attività dell'Assemblea*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1998, 290 ss. In termini di analisi complessiva, cfr. V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., 633.

Sulla crisi della preferenza per l'intesa "consociativa" sottesa al modello unanimitico di programmazione dei regolamenti del 1971, cfr., in particolare, S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento*, in L. VIOLANTE, con la collaborazione di F. PIAZZA (cur.), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., 413.

³¹ Quali possono essere anche le notizie giornalistiche.

³² L'assenza di pubblicità (certo non compensata dal resoconto ad uso interno) dei lavori della Conferenza è posta in diretta correlazione con l'*enlargement of functions* della medesima, in ambiti anche diversi dalla programmazione dei lavori da L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, Bologna, 2008, 115. In senso critico nei confronti di tale assenza di pubblicità, cfr. C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2005, 792, nota 17.

È il caso di aggiungere che tale conclusione parrebbe destinata a cambiare in una diversa configurazione dell'attività di programmazione, nella quale il tratto caratterizzante non sia la negoziazione e la ricerca del compromesso ma la registrazione delle priorità che Governo e Gruppi parlamentari (di Maggioranza e di Opposizione/i) intendono dare a temi od atti all'interno di spazi temporali assegnati a ciascuno di essi e sostanzialmente predeterminati dal regolamento. In questo diverso modello, sul quale ci si soffermerà in conclusione del presente lavoro, la pubblicità dei lavori della Conferenza dei Presidenti di Gruppi avrebbe la finalità di rendere nota al pubblico dei soggetti interessati, soprattutto all'esterno del Parlamento, le motivazioni poste a fondamento della scala di priorità politiche insite nelle scelte di programmazione.

Tornando alla posizione del Presidente della Camera dei deputati nell'attività di programmazione, le potenzialità di *veto-player* offerte dalla vigente disciplina regolamentare assumono un particolare – ed a parere di chi scrive preoccupante – rilievo se applicate alle tendenze evolutive del ruolo complessivo del Presidente di Assemblea parlamentare italiana nelle ultime legislature. Si tratta, in altri termini, di porsi il problema – che non è certo solo politico ma parlamentare e costituzionale a tutti gli effetti – di quali possano essere le ripercussioni sul potere di decisione solitaria del Presidente in tema di programmazione delle travagliate vicende delle coalizioni di governo succedutesi dal 1994 in poi, ovvero di quello che potrebbe essere definito, prendendo in prestito e modificando leggermente una fortunata definizione³³, il «bipolarismo conflittuale di coalizione»³⁴.

³³ Il riferimento è al volume di V. LIPPOLIS - G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007.

³⁴ Il punto nodale è rappresentato dalla discrasia talvolta rilevante che si determina tra Governo e Maggioranza di sostegno a questo; discrasia che è fonte di contrasti destinati a riflettersi nella posizione del Presidente di Assemblea (che può anche essere un soggetto attivo di tale discrasia...), chiamato comunque, in sede di decisioni sulla programmazione, a realizzare un raccordo tra questi due livelli. Per la sottolineatura della non coincidenza tra "Governo" e "sua maggioranza" nell'esperienza parlamentare italiana, cfr. L. GIANNITI - N. LUPO, *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la delegazione delegata non basta*, in S. CECCANTI - S. VASSALLO (cur.), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, 238. Sul ruolo di *veto players* assunto dai singoli partiti all'interno di coalizioni,

Il rischio che si intravede è che le tensioni tra Presidenti di Assemblea – più precisamente il Presidente della Camera³⁵ – e Governo (se non soprattutto Presidente del Consiglio dei Ministri) che già hanno visto una rilevante dilatazione del “volto esterno di Giano”, ovvero della proiezione politica del Presidente di Assemblea³⁶, possano trovare una rilevante possibilità di infiltrazione nel “volto interno di Giano” proprio attraverso le attribuzioni in tema di programmazione; attribuzioni centrali per la capacità di governo e rappresentativa dell’Assemblea da parte del suo Presidente ed allo stesso tempo ad alta rilevanza politica generale³⁷.

Le vicende della XVI Legislatura repubblicana offrono a questo proposito un’illustrazione inquietante della tesi che si sostiene, attra-

tanto più se ampie e sull’effetto di scollamento della coalizione medesima nei confronti del Governo restano sempre valide le osservazioni di A. KREPPPEL, *The Impact of Parties in Government on Legislative Output in Italy*, in *European Journal of Political Research*, 1997, 336 s. Si tratta di una direzione dell’esperienza italiana non pienamente prevedibile (almeno per l’intensità cui si è manifestata) allorché G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., spec. cap. VIII teorizzava la figura del Presidente quale garante – e controllore nei confronti del Governo – dell’accordo di coalizione.

³⁵ L’inclusione nell’accordo di coalizione delle “legislature del maggioritario” dell’attribuzione della Presidenza della Camera al *leader* di uno dei partiti della coalizione diverso da quello del Presidente del Consiglio è evidenziata da N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, cit., 478. Sul diverso spirito che ha animato i contraenti del patto, in occasione delle elezioni per la XVI Legislatura, cfr., la ricostruzione di P. ARMAROLI, *Lo strano caso di Fini e il suo doppio nell’Italia che cambia. Tutte le anomalie della XVI legislatura e oltre*, Firenze, 2013, spec. 9-42.

³⁶ Su tale componente della declinazione italiana del tema del Presidente di Assemblea parlamentare, sia consentito il rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (cur.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, 11 ss. (anche in *Rass. Parl.*, 2007, 43 ss.). Il “volto esterno di Giano” è difeso e considerato irrinunciabile per chi occupa la carica da G. ROMANO, *I presidenti delle camere: vecchi miti, nuove certezze ed un’ipotesi di futuro*, in AA.VV., *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere. Il Filangieri, Quaderno 2007*, cit., 324 ss.

³⁷ Per questa preoccupazione, cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, cit., 23 ed in termini anche più accentuati N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, cit., 479. G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente*, cit., 68 sottolinea come gli spazi di mediazione presidenziale nell’esperienza si dimostrino «tanto più ampi quanto le proposte dei gruppi hanno teso a differenziarsi rispetto a quelle del Governo», avendo particolare riguardo ai gruppi di maggioranza.

verso una pluralità di episodi, man mano che la linea politica del Presidente della Camera e della formazione politica da lui creata si differenziava sempre di più da quella del Governo e delle forze politiche che lo sostenevano³⁸.

Per ciò che concerne i poteri di programmazione, è stata la sola coordinata dei *tempi* di decisione ad essere in qualche caso investita, mentre la dimensione dei *contenuti* pare rimasta sullo sfondo. Il rischio che anche questa seconda coordinata corre è tuttavia evidente. Più in generale è l'intera tradizionale configurazione garantistica del Magistrato di Assemblea ad essere messa in pericolo, fino a giungere alla minaccia di delegittimazione dello stesso Presidente³⁹.

6. *Alcuni fattori di potenziamento del potere decisionale del Presidente della Camera in sede di programmazione: i fattori fisiologici.*

Nell'ambito della programmazione il peso delle scelte presidenziali è accentuato da una serie di attribuzioni che trovano il loro fondamento principalmente nel ruolo del Presidente quale interprete ed attuatore del regolamento. Di qui, il già rilevato possibile effetto sinergico tra poteri di programmazione e poteri di Magistrato d'assemblea con il rischio non solo e non tanto dell'intreccio tra i due ruoli, quanto di quello della confusione di essi; rischi maggiormente

³⁸ Un passaggio in rassegna degli episodi di contrasto all'interno, oltre che all'esterno del Palazzo di Montecitorio, tra Presidente della Camera e forze politiche, specie della Maggioranza che sosteneva il Governo è ora in P. ARMAROLI, *Lo strano caso di Fini e il suo doppio*, cit.

³⁹ Sino ad arrivare agli episodi – a parere dello scrivente di una gravità priva di precedenti ed estremamente allarmanti per il futuro – degli insulti rivolti da un Ministro della Repubblica in carica al Presidente dell'Assemblea: vedi resoconto della seduta del 30 marzo 2011, n. 455, 73 (su tale episodio, cfr. anche P. ARMAROLI, *op. cit.*, 70 ss.) e la discussione in seno alla Giunta per il regolamento del 31 marzo 2011. Più in generale, cfr. i ripetuti confronti verbali tra il Presidente del Gruppo parlamentare del Popolo della Libertà ed il Presidente della Camera riportati da Armaroli fino ad arrivare alla lettera inviata al Presidente della Repubblica dai Presidenti dei Gruppi parlamentari di maggioranza il 13 ottobre 2011. Alla luce di queste vicende, è possibile chiedersi se sia ancora possibile esprimere un giudizio di “funzionamento e tenuta complessiva” della disciplina della programmazione nelle legislature del maggioritario come, ad esempio, fa G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente*, cit., 64.

accentuati, nel caso del Presidente della Camera, dall'assenza di una "clausola di salvaguardia" del tipo di quella presente nell'ordinamento del Senato e considerata nel paragrafo n. 4.

È importante sottolineare come in tutta in una serie di casi l'intreccio tra funzioni di programmazione e quelle di interprete e giudice del regolamento appaia naturale ed in un certo senso inevitabile, alla stregua del diritto parlamentare vigente.

Si pensi, infatti, al rilievo della scelta presidenziale di assegnazione di un disegno/proposta di legge alla Commissione competente (od a più Commissioni congiuntamente)⁴⁰. Si tratta, peraltro, di una opzione solo astrattamente "impugnabile" innanzi all'Assemblea della Camera⁴¹, mentre neanche questa possibilità è prevista dal regolamento del Senato⁴². Anche la scelta presidenziale di far acquisire o meno il parere di altre Commissioni sul disegno/proposta di legge ha un'incidenza sui "tempi" del procedimento, oltre che una rilevanza politica in sé e, quindi, si inserisce nella problematica qui affrontata.

Nella medesima linea di riflessione viene in rilievo il peso di decisioni procedurali, ma incidenti sui tempi di decisione, quali sono quelle sull'ammissibilità o meno degli emendamenti. Non ci si riferisce tanto alle decisioni di tipo "classico" aventi ad oggetto testi emendativi «formati con frasi sconvenienti», ovvero «affatto estranei all'oggetto della discussione»⁴³, ancorché questo secondo ambito è reso oggi sempre più problematico dal carattere frammentario e disomogeneo della stessa legislazione da emendare. Gli ambiti più delicati di esplicitazione dei poteri presidenziali di decisione sull'ammissibilità degli emendamenti sono, invece, quelli attinenti alle tecniche selettive degli stessi.

Si pensi alla tecnica del canguro ovvero della votazione per principi⁴⁴, la cui attivazione è rimessa ad una decisione presidenziale e la cui attinenza con la tematica della programmazione, o più precisamente della garanzia della sua effettività, non può sfuggire.

⁴⁰ Evidenziata da N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, cit., 467.

⁴¹ Ai sensi dell'art. 72, c. 1, del regolamento.

⁴² Cfr. art. 34, c. 1, del regolamento.

⁴³ Per usare le espressioni dell'art. 89 del regolamento della Camera.

⁴⁴ Sulle quali, cfr. sinteticamente ma efficacemente P. NUvoli, *Deliberazioni normative parziali (in tema di votazione di emendamenti)*, in *Boll. inf. cost. parl.*, 1993, 151 ss.

Un rilievo ancora maggiore, ai fini della trattazione qui condotta, assume la possibilità per il Presidente di Assemblea di mutare l'ordine di votazione degli emendamenti rispetto alle procedure ordinarie stabilite nel regolamento. Si tratta di una previsione il cui maggior filone di realizzazione è rappresentato dalle votazioni riasuntive, la cui portata innovativa di tradizionali assetti del procedimento deliberativo delle assemblee parlamentari è significativa. È evidente come tale istituto attribuisca al Presidente capacità direttive dei tempi della decisione parlamentare notevoli, solo che il Presidente voglia valorizzare la previsione regolamentare⁴⁵.

In un *crescendo* di rilevanza politica dei poteri di interpretazione ed attuazione del regolamento che si sostanziano in interventi sulla programmazione dei tempi di decisione, sono da ricordare le decisioni presidenziali sull'eccezione al regime di contingentamento dei tempi di discussione, per «i progetti di legge riguardanti questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione», presso la Camera dei deputati⁴⁶.

Proprio la consapevolezza di tale rilevanza ha indotto i Presidenti della Camera ad un uso estremamente restrittivo di tale potere, anche in casi in cui forse ne ricorrevano i presupposti⁴⁷. Va peraltro

⁴⁵ Su tale tipologia di votazione, cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 247 ss., il quale giustamente evidenzia il rischio di «estremità del ruolo della Presidenza» nelle decisioni al riguardo, bilanciate comunque da alcune limitazioni di materia e dalla prassi della «segnalazione degli emendamenti» da parte dei Gruppi.

⁴⁶ Sul tema del contingentamento e sul ruolo del Presidente al suo interno, cfr. ora N. LUPO, *Il potente strumento del "contingentamento dei tempi" e i suoi effetti sulle dinamiche del Parlamento italiano*, in A. D'ATENA (cur.), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, 605 ss.

⁴⁷ È il caso del procedimento legislativo che ha condotto all'approvazione della legge n. 124 del 2008 (c.d. Lodo Alfano), poi dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 262 del 2009. In particolare, si vedano le argomentazioni del Presidente Fini nella Giunta per il regolamento dell'8 luglio 2008. Su tale vicenda, cfr. le osservazioni critiche di N. LUPO, *op. ult. cit.*, 631. Per un'attenta analisi dei presupposti di attivazione della previsione dell'art. 24, c. 12, primo e secondo periodo del regolamento della Camera, cfr. F. CASTALDI, *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati*, cit., 926 ss. Una serie di precedenti sono richiamati anche da G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti*, cit., 74 ss.

segnalato come i Presidenti non hanno inteso rinunciare a tale attribuzione, rimettendo, come pure sarebbe stato possibile, la decisione ad un voto dell'assemblea⁴⁸.

Alla sommità di tale scala di rilevanza politica sta la problematica relativa alla mancata applicazione del regime del contingentamento dei tempi per i disegni di legge di conversione dei decreti legge nel primo calendario di iscrizione, sulla base delle previsioni dell'art. 154, c. 1, del regolamento della Camera.

Si tratta di una questione nella quale i profili sin qui evidenziati assumono la massima visibilità: non vi è bisogno, infatti, di sottolineare la delicatezza e rilevanza politica del tema, in relazione ad una fonte la quale, tra usi ed abusi del suo esercizio⁴⁹, si pone come vitale per i Governi in carica.

Tutto ciò ha determinato, fino ad oggi, una naturale prudenza e ritrosia da parte dei Presidenti di Assemblea a provocare, con una propria decisione, siffatto “scongelamento”, con effetti imprevedibili sul quadro politico, più che su quello istituzionale. Al tempo stesso, nella misura in cui il Giano bifronte guarda con maggiore interesse all'esterno dei palazzi del Parlamento, la tentazione di attivazione di un così rilevante strumento di protagonismo politico si fa più pressante e forse di difficile resistibilità⁵⁰.

Ciò che appare emblematico in questa vicenda è comunque il rapporto di corrispondenza e proporzionalità diretta che può instaurarsi tra ruolo politico del Presidente e suoi poteri nel campo della programmazione e come tale nesso possa riverberarsi anche sul ruolo di interprete e custode del regolamento.

⁴⁸ Secondo quanto previsto dall'art. 41 del regolamento della Camera.

⁴⁹ Fino ad arrivare al – momentaneo? – approdo rappresentato dalla sent. n. 22 del 2012 della Corte costituzionale. Sulle nuove prospettive in tema di sindacato dei vizi del procedimento legislativo aperti da detta pronuncia, cfr. M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, in N. LUPO (cur.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, 2013, 305 ss.

⁵⁰ Nel lavoro di F. CASTALDI, *op. cit.*, 934 sono riportati i molteplici interventi dei Presidenti Violante e Casini in tema, tali da far presagire, in qualche occasione (in particolare cfr. l'intervento del Presidente Violante in Giunta per il Regolamento del 28 febbraio 2001 e quello del Presidente Casini nella medesima Giunta del 12 settembre 2001) lo “scongelamento” del contingentamento, anche se poi tale ipotesi non si è mai verificata.

7. *Alcuni fattori di potenziamento del potere decisionale del Presidente della Camera in sede di programmazione: i fattori patologici.*

Talvolta l'esercizio dei poteri presidenziali di "governo" della programmazione dei tempi di decisione parlamentare, intrecciato a quelli di interpretazione ed attuazione del regolamento, conduce a soluzioni di dubbia legittimità, in grado di alterare la *par condicio* tra le diverse forze politiche presenti in Parlamento e tra Maggioranza ed Opposizione/i.

In questi casi appare maggiormente elevato il rischio che eventuali errori in sede di interpretazione del regolamento squilibrino la funzionalità della programmazione dei lavori, oltre che dei tempi di questa, con la conseguenza che quanto più il Presidente è esposto sul piano dell'attività politica a rilevanza esterna, tanto più l'argomento della "parzialità" può essere, anche strumentalmente, utilizzato per incrinare la figura del Magistrato di assemblea.

Le sopra ricordate limitazioni alla possibilità di applicare il contingentamento nel primo calendario di trattazione di particolari disegni di legge possono, infatti, essere aggirate inserendo l'argomento nell'ultima settimana del calendario medesimo, o comunque in prossimità della sua conclusione, rendendo inevitabile il suo slittamento al calendario successivo che, sostanzialmente, diviene il primo calendario utile⁵¹. L'elusione della normativa regolamentare di tale programmazione "a scavalco", come viene chiamata, è evidente; i rischi per la posizione *super partes* del Presidente altrettanto. Si tratta di rischi ancora una volta destinati ad accrescersi in caso di presidenze caratterizzate da un rilevante attivismo politico.

A considerazioni simili si espone la prassi di inserimento in programmazione di determinati argomenti con la clausola «*ove concluso in Commissione*». Talvolta la condizione sospensiva appare addirittura duplice: «*qualora presentato dal Governo*» e «*qualora deliberato dalla Commissione*»⁵². Si tratta di una previsione che è in grado di

⁵¹ Per un caso in cui il problema è stato sollevato, si veda nella XIII Legislatura il resoconto della seduta della Camera dei deputati del 1° febbraio 2000, n. 663, 19 s. La vanificazione, o quantomeno l'attenuazione dell'effetto ritardante del divieto di contingentamento nel primo calendario di tale prassi è riconosciuta da G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti*, cit., 75, nota 33.

⁵² A questo proposito, si vedano i resoconti della seduta della Camera dei deputati del 26 giugno 2008, n. 24, 87 ss. Per un esempio di calendario costellato dalla presenza

sortire un duplice effetto negativo, da un lato per la sua idoneità a rendere illusoria ogni tentativo di programmazione; dall'altro per l'indebita pressione che essa è in grado di determinare sulle Commissioni, costituendo un ennesimo episodio della insufficiente garanzia di queste rispetto alle esigenze dell'Assemblea⁵³ e dell'esigenza di realizzare più adeguate forme di raccordo tra Presidente di Assemblea e Presidenti di Commissione.

Considerazioni critiche sono già state svolte in questo scritto a proposito del cosiddetto principio della prevalenza del calendario sull'ordine del giorno, sul quale, quindi, non è il caso di ritornare. Si può aggiungere che l'assunto che occorre tener fermo, in sede di esercizio dei poteri di interpretazione del regolamento applicato alla programmazione dei tempi di decisione (e, quindi, soprattutto da parte del Presidente di Assemblea), al fine di evitare siffatte prassi degenerative, è quello dell'inderogabilità dei termini minimi di esame dei provvedimenti da parte delle Commissioni⁵⁴. Deflettere da tale assunto, come purtroppo è accaduto, ha condotto al principio della prevalenza del calendario sull'ordine del giorno.

È il caso, infine, di far riferimento, infine, ad un'ultima forma di patologia del sistema di programmazione anche se, in questo caso, si tratta di una forma per così dire *oggettiva*, ovvero sganciata da eventuali responsabilità presidenziali e verificabile, anzi, indipendentemente dall'operato di questo.

Si tratta dello svuotamento di rilevanza e di significato della riserva di quote per i disegni/proposte di legge presentati dall'Oppo-

della clausola «ove concluso in Commissione», oltre che della riserva presidenziale di inserimento di «ulteriori progetti di legge di ratifica licenziati dalle Commissioni e di documenti licenziati dalla Giunta per le autorizzazioni», cfr. il resoconto della seduta della Camera del 29 ottobre 2009, n. 241, 19 ss., ove il problema è solo attenuato dalla circostanza per cui si trattava di disegni di legge di autorizzazione alla ratifica *ex art.* 80 Cost.

⁵³ Sul profondo mutamento della posizione delle Commissioni a seguito dell'introduzione del metodo della programmazione (con il contingentamento dei tempi) e, soprattutto, con il rafforzamento della posizione del Governo nella programmazione, cfr. C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., 424 ss. Cfr. anche G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti*, cit., 72 ed in precedenza L. GIANNITI - N. LUPO, *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, cit., 2004, 231.

⁵⁴ Giustamente netta su tale punto C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, cit. alla quale si rinvia per i casi in cui il termine minimo è stato ritenuto ordinario.

sizione/i prevista dalle norme regolamentari, stante la generale emendabilità di tali disegni e proposte, alla luce dell'attuale disciplina costituzionale e regolamentare. Una emendabilità che può giungere, come talvolta è accaduto, al completo stravolgimento in Commissione degli stessi, in senso addirittura opposto a quello dei proponenti, con conseguente abbandono dei medesimi da parte dell'Opposizione/i che li aveva presentati ed una progressiva perdita di fiducia nell'istituto, almeno per ciò che concerne il procedimento legislativo⁵⁵.

Si è di fronte ad una disfunzionalità oggettiva, appunto, alla quale sembra difficile porre rimedio senza significativi interventi regolamentari, od, al limite, innovative – ma delicate per le ragioni tante volte sottolineate – prese di posizione del Presidente-interprete e garante del regolamento volte quantomeno a limitare lo stravolgimento del testo presentato: ciò, ad esempio, prevedendo che gli emendamenti presentati dall'Opposizione/i vengano votati prioritariamente rispetto a quelli della Maggioranza e del Governo. Andare oltre ed intervenire cioè in senso limitativo, per il Governo e la Maggioranza, in ordine alla possibilità di presentare emendamenti a tali disegni di legge richiederebbe, a parere dello scrivente, interventi di livello costituzionale.

8. *Conclusioni: la salvaguardia del ruolo di Magistrato di Assemblea: tribuere unicuique suum.*

Per chi ha a cuore come bene superiore l'imparzialità e terzietà del Presidente di Assemblea parlamentare, ritenendo che il *proprium* della figura sia simboleggiato dal "volto interno" del Giano bifronte e che tale configurazione garantistica sia prevalente e vada salvaguardata rispetto al "volto esterno" di Giano, ovvero all'attivismo dell'uomo politico-Presidente⁵⁶, il quadro tratteggiato sino ad ora offre non pochi spunti di preoccupazione.

⁵⁵ Per la rilevazione del fenomeno, cfr. G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti*, cit., 91 ss.; L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, cit., 145.

⁵⁶ Si ribadiscono in questa sede le considerazioni e le preoccupazioni già espresse in E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, cit. L'esperienza degli ultimi anni e soprattutto della XVI Legislatura non sem-

Tali preoccupazioni non sono state certo attenuate, ma anzi, all'opposto, acute dalle vicende della XVI Legislatura che hanno portato quasi al punto di rottura la convivenza tra i due volti di Giano. In ogni caso, la situazione presente non pare funzionale sotto molteplici punti di vista. Sia che si abbia del Presidente di Assemblea una visione di Magistrato di assemblea ispirata allo *Speaker* della *House of Commons*, sia che si ritenga connaturata all'esperienza italiana l'impossibilità di recidere il legame del Presidente con la "politica", l'attribuzione di poteri di determinazione vera e propria dell'agenda dei lavori parlamentari – come avviene nell'ordinamento della Camera dei deputati – rischia di far entrare in crisi ognuna delle due ricostruzioni appena accennate.

La prima ricostruzione rischia di "collassare" per l'evidente difficoltà di far convivere un *veto-player* con un Magistrato di assemblea. Per quanto riguarda la seconda ricostruzione, non si tratta (sol)tanto di ragionare su di una possibile utilizzazione "strumentale" dei poteri di programmazione in vista degli obiettivi politici presidenziali, secondo un'eventualità fino ad ora priva di sostanziale riscontro, anche tenendo conto delle tormentate vicende della XVI Legislatura⁵⁷, ma che rimane, appunto, un'eventualità. Ciò che invece è più facile a verificarsi è che – indipendentemente da ogni volontà del Presidente – l'esposizione politica dello stesso porti a strumentalizzazioni polemiche delle decisioni di questo in ordine alla vita dell'Assemblea – e quindi anche quelle relative alla programmazione – da parte di una pluralità di attori politici insoddisfatti per le ragioni più varie del suo ruolo politico "attivo".

Sia che si aderisca alla prima che alla seconda ricostruzione della natura del Presidente di Assemblea parlamentare, sembra necessario, a parere di chi scrive, "raddrizzare" l'inclinazione verso l'e-

brano averle smentite. Gli approcci "iperrealisti" al ruolo del Presidente di Assemblea parlamentare (come quello pur argomentatamente sostenuto da G. ROMANO, *I presidenti delle camere: vecchi miti, nuove certezze ed un'ipotesi di futuro*, cit.), se hanno sicuramente il fascino di aderire plasticamente alla realtà politica contingente non sono in grado di evitare le contraddizioni di fondo di essa ed il rischio di corto-circuito con alcune ispirazioni presenti nel disegno costituzionale destinate prima o poi ad emergere...

⁵⁷ Come riconosciuto dallo stesso P. ARMAROLI nel suo *pamphlet* fin qui più volte richiamato: un *pamphlet* che si colloca al confine tra *diritto* e *politica*, scritto da un profondo conoscitore del diritto parlamentare (*il diritto*, appunto), ma certo non tenero con il Presidente Fini (*la politica*).

sterno del Giano bifronte e la disciplina della programmazione ne costituisce un ambito prioritario.

La rilevanza costituzionale primaria della programmazione dei lavori parlamentari e l'appartenenza di questo tema non solo all'ordinamento interno delle Camere – come la tradizione italiana del diritto parlamentare induce ancora a ritenere, non senza qualche ritardo culturale – ma a quello dei rapporti generali Governo-Parlamento dovrebbe guidare la riflessione mirante alla riforma.

L'esperienza costituzionale con la quale confrontarsi a questo proposito è quella della V Repubblica francese e ciò, si badi, a prescindere dalla tematica delle modalità di elezione del Capo dello Stato. La riflessione sui rapporti tra Governo e Parlamento e sulla presenza ed azione efficace del Governo in Parlamento attiene, infatti, alla componente parlamentare (evoluta) della forma di governo francese e, sotto questo punto di vista, essa può essere utilizzata nell'esperienza italiana anche prescindendo dal mutamento della forma di governo da parlamentare a semi-presidenziale. Meno facili appaiono, invece, i confronti con l'esperienza costituzionale britannica caratterizzata da una costituzione non scritta e flessibile, oltre che da un sistema partitico difficilmente comparabile a quello italiano.

Il tema e le possibili soluzioni sono già ampiamente note e ciò esime dallo scendere in questa sede in un'analisi dettagliata⁵⁸: ciò che dall'esperienza costituzionale francese sembra di opportuna importazione, al fine di restituire il Presidente alle sue attribuzioni naturali, è una determinazione della programmazione per quote espressamente distinte ed assegnate direttamente al Governo, alla sua Maggioranza, alla Opposizione/i, con espressa indicazione da parte di ciascuno di questi soggetti delle priorità e garanzia dei *tempi* di decisione, positiva o negativa, per i disegni di legge governativi qualificanti per l'attuazione del programma sul quale si instaura il rapporto fiduciario, da un lato, e degli *spazi* di programma e calendario rimessi all'Opposizione/i ed alle forze politiche di Maggioranza per l'esame delle proprie proposte, dall'altro⁵⁹. E non è detto che, sotto questo punto di vista, le soluzioni di riparto quantitativo operanti

⁵⁸ Si vedano i contributi raccolti in AA.VV., *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia. Il Filangieri. Quaderno 2008*.

⁵⁹ Sul punto, cfr., per tutti G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci ed ombre*, cit., 58. Sia con-

nell'ordinamento costituzionale francese debbano essere considerate le uniche possibili, potendosi individuare diversi punti di equilibrio tra spazi e tempi rimessi all'uno o all'altro dei protagonisti della programmazione.

Ciò che, inoltre, sembra il caso di accogliere dal modello francese è l'inserimento in Costituzione di una disciplina che costituisce oggi il profilo più rilevante della forma di governo parlamentare, sottraendola al dominio dei regolamenti parlamentari, con tutti i limiti di rilevanza esterna che nell'esperienza italiana ancora oggi a ciò consegue.

Il processo riformatore avviatosi in apertura della XVII Legislatura rappresenta un'occasione irripetibile per realizzare tale razionalizzazione del rapporto Governo-Parlamento⁶⁰ così come per restituire il Presidente di Assemblea parlamentare la propria posizione centrale ed equidistante nell'ordinamento parlamentare, questa sì realmente irrinunciabile.

sentito il rinvio ad E. GIANFRANCESCO, *La riforma dei regolamenti parlamentari all'intersezione tra forma di stato e forma di governo*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (cur.), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., 242, per l'esigenza di evitare soluzioni squilibrate nella ripartizione dei tempi tra i tre – distinti – protagonisti naturali della programmazione: il Governo, la Maggioranza che lo sostiene (ma che è strutturalmente distinta dal primo), L'Opposizione/i. Sul punto, cfr. anche, E. GRIGLIO, *La "riforma impropria" delle regole sulla programmazione dei lavori parlamentari*, cit., 78 ss.

⁶⁰ E questo sia che si opti per una forma di governo semi-presidenziale sia che si decida di non uscire dall'alveo della forma di governo parlamentare.