

Regolamenti di Camera e Senato e la  
trasformazione dell'assetto politico-  
parlamentare.

di Michela Manetti

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Siena



# Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell'assetto politico-parlamentare<sup>\*</sup>

**di Michela Manetti**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Siena

**Sommario:** 1. Premessa. Perché è fallita la riforma Violante? – 2. Il Senato sulla difensiva - 3. (segue) : il ruolo delle minoranze – 4. Conclusioni

## 1. Premessa. Perché è fallita la riforma Violante?

Approvata con grandi maggioranze, sul presupposto che avrebbe assicurato un sia pur embrionale statuto dell'opposizione accanto alla maggiore speditezza procedurale richiesta dall'Esecutivo, la riforma Violante è, nel complesso, fallita. Lo statuto dell'opposizione non ha avuto alcun seguito, mentre le facilitazioni assicurate alla maggioranza sono state ampiamente scavalcate da una prassi priva di regole (capace bensì di correggersi, ma sempre e soltanto *de facto*<sup>1</sup>).

Persino il Governo “tecnico” che ha goduto, per un certo periodo, dell'appoggio di tutte le principali forze politiche ha preferito seguire tale prassi, al fine di imporre le proprie determinazioni, anziché ritornare al dialogo e alla condivisione regolamentare, come era auspicabile.

Le proposte di riforma regolamentare avanzate nel frattempo – tanto alla Camera quanto al Senato – cercavano di ovviare a tale situazione non reprimendo, ma promuovendo le aspirazioni del Governo ad ottenere una ancora maggiore rapidità decisionale, nella convinzione che ciò lo avrebbe indotto a rispettare le norme regolamentari e costituzionali. Tra i rimedi si annoverava ad esempio la previsione del voto a data certa su di un certo numero di disegni di legge dichiarati essenziali per l'indirizzo politico di maggioranza, che era proposta condivisa da

---

\* L'articolo è stato sottoposto a referendum dalla Direzione scientifica del *focus*.

<sup>1</sup> Come è avvenuto alla Camera con i maxi emendamenti governativi, i quali oggi tendono a recepire il testo approvato in Commissione, anziché sostituirlo integralmente.



entrambi gli schieramenti<sup>2</sup>. Alla prova dei fatti tuttavia i Governi hanno sempre trovato più vantaggioso ricorrere alle soluzioni caso per caso, facendo fallire assieme alla riforma Violante qualsiasi altro tentativo di riforma<sup>3</sup>.

Alle nuove regole che dichiaravano di voler adottare le forze politiche ne hanno invero anteposto una sola : la necessità per il Governo, in quanto titolare di una presunta investitura popolare, di avere mano libera nell'attuazione del proprio programma. Sul rapporto tra Parlamento ed Esecutivo ha prevalso il rapporto tra quest'ultimo e gli elettori, concepito come fonte *extra-ordinem* capace di scardinare il vincolo scaturente dal diritto parlamentare, sia scritto che consuetudinario. Tale nuova fonte si appoggiava, a sua volta, sul progetto di “grande riforma” costituzionale, che, in base all'accordo tra tutti i soggetti politico-parlamentari, avrebbe attribuito al Governo poteri ben più ampi di quelli ottenibili da una riforma dei soli regolamenti. Per capire come una semplice *aspettativa di riforma* abbia potuto giustificare la violazione reiterata della Costituzione vigente - che tali poteri governativi non contempla - bisogna ricordare quanto fosse vitale, per le forze politiche nate dopo la crisi degli anni Novanta, affermare la propria volontà di cambiamento rispetto al passato ; volontà cui gli organi di garanzia costituzionale hanno, ognuno per la sua parte, prestato il necessario avallo<sup>4</sup>.

In nome di tale aspettativa, salita agli onori della cronaca con il nome di “transizione”, si è stravolto il sistema delle fonti del diritto parlamentare, rinunciando in particolare alla funzione unificante che tale diritto è chiamato svolgere nei confronti delle diverse forze politiche, onde farle sentire partecipi di ciascuna decisione, a prescindere dal voto contrario o favorevole espresso al termine del procedimento.

Tale funzione unificante è sopravvissuta – ma solo formalmente – nelle *decisioni* (ormai svincolate dalle *norme*) del Presidente d'Assemblea, in virtù della sua ormai evanescente natura di organo *super partes*<sup>5</sup>.

## 2. Il Senato sulla difensiva.

---

<sup>2</sup> Gli schieramenti divergevano soltanto sul numero di disegni di legge (più elevato per il Centro-destra rispetto al Centro-sinistra) per i quali il Governo avrebbe goduto della corsia preferenziale.

<sup>3</sup> Alla riforma Violante e più in generale al modello della “democrazia ratificante” dedica ora un'ampia riflessione C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità*, Napoli, 2018, 438 ss., 515 ss.

<sup>4</sup> Sulla convenzione stipulata tra tutti i soggetti costituzionali all'indomani di Tangentopoli sia consentito rinviare a M. MANETTI, *Capo dello Stato*, In *Enc. Dir., Annali*, X, 2017, 137 ss.

<sup>5</sup> V. sul punto le conclusioni di N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Dig. Disc. Pubbl., Aggiornamento*, 2010, 444 ss. V. anche *infra* il par. successivo.



Queste conclusioni sembrano essere smentite dalla riforma del regolamento del Senato, avvenuta com'è noto allo scadere della XVII legislatura, che testimonia a tutta prima una rinnovata fiducia nelle regole del giuoco.

E' evidente peraltro che la riforma è stata dettata da ben altri motivi, e in particolare dalla necessità per la Camera alta – scampata alla radicale trasformazione che le avrebbe imposto l'ultima riforma costituzionale – di dimostrare la propria efficienza e la propria disponibilità ad ammodernarsi. Entrambe queste capacità vengono non a caso sbandierate nell'auto-definizione di “riforma organica” cui la novella in esame si intitola.

Sull'obbiettivo di rivalutare l'immagine o la credibilità dell'Assemblea si è creata invero la possibilità di addivenire ad una intesa tra tutte le principali forze politiche, quale non si riscontrava appunto dalla riforma Violante, ossia da un ventennio esatto (e quale non si riscontrerà alla Camera, dove nello stesso periodo l'intesa tra le medesime forze è fallita)<sup>6</sup>.

Sul merito del progetto di riforma convergevano non soltanto i (diversi e variegati) vincitori dell'ultimo *referendum* costituzionale, ma anche coloro che uscendone sconfitti ritenevano opportuno – nell'attesa della prossima “grande riforma” – ripiegare tatticamente sulla modifica dei regolamenti parlamentari<sup>7</sup>.

Questi ultimi, com'è logico, chiedevano di ribadire, per quanto possibile, lo spirito di semplificazione e velocizzazione delle decisioni parlamentari che animava la suddetta riforma, e sono stati accontentati.

La premessa formale sulla quale convenivano tutte le forze politiche era costituita dalla sostanziale equiparazione tra la forza del regolamento parlamentare e quella della Carta repubblicana, che il nostro giudice costituzionale – nonostante tutto<sup>8</sup> – continua incredibilmente ad avvalorare (facendo rivivere i tempi nei quali la supremazia della volontà parlamentare sulla Costituzione scritta, quando non veniva esplicitamente teorizzata, veniva comunque praticata sotto la forma, più subdola, delle modificazioni tacite).

Nel merito, le forze politiche principali – e persino alcune fra quelle minori<sup>9</sup> – convergevano sulla necessità non solo e non tanto di razionalizzare alcune procedure (come in effetti è

---

<sup>6</sup> V. al riguardo il rammarico espresso alla stampa dalla presidente Boldrini il 21 dicembre 2017.

<sup>7</sup> In materia si segnala per la ricchezza di proposte e di idee V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016.

<sup>8</sup> Mi riferisco ovviamente al sindacato in sede di conflitto sulle sole disposizioni regolamentari viziate da incompetenza assoluta, che la Corte ha ammesso nella sentenza n. 120 del 2014 (ma non ha praticato nella sent. n. 262 del 2017).

<sup>9</sup> V. in particolare l'intervento di D. LOMORO (art. 1, MDP, LeU), secondo la quale è essenziale smentire chi sostiene che il Senato rallenta i lavori parlamentari, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico della seduta del 20 dicembre 2017*, 73 ss.



avvenuto<sup>10</sup>), quanto di limitare e semplificare ulteriormente il dibattito parlamentare. Un vero e proprio *autodafé*, nel quale la seconda Camera ha immolato – a mo’ di ringraziamento per lo scampato pericolo – la dote in effetti più preziosa che un organo parlamentare possiede, vale a dire la propria capacità di discutere adeguatamente le questioni di interesse generale.

In ossequio alla vecchia parola d’ordine della governabilità, ma anche ai nuovi modi di comunicare (e prima ancora, di pensare) simboleggiate da *Twitter*, i tempi degli interventi sono stati ridotti ai minimi termini, attribuendo nel contempo il diritto di parola ad un solo Senatore per gruppo, salvo alcune eccezioni<sup>11</sup>.

Non si è considerato che il dibattito andrebbe forse ancora più protetto al Senato (là dove parlano l’esperienza e la riflessione distaccata), e che senza il dibattito viene a mancare la stessa ragion d’essere di un’Assemblea rappresentativa, specialmente quando questa è la seconda Camera in un sistema bicamerale perfetto. Neppure si è capito che con l’eliminazione del principio di eguaglianza tra i suoi membri – in favore dell’eguaglianza tra i Gruppi – alla pubblica opinione l’Assemblea apparirà ancor di più un organo inutilmente numeroso.

Sintomatico è che un trattamento di favore sia stato assicurato ai Senatori a vita, esentati dall’obbligo di costituire un gruppo, e quindi dotati a differenza di tutti gli altri di un potere di parola e di iniziativa individuale. Si è seguita con ciò la tendenza a svalutare la componente politica del Senato rispetto a quella non rappresentativa (cui spetta un’importanza secondaria nel disegno costituzionale), che si era già manifestata nell’ultima riforma costituzionale, sia pure in un quadro completamente diverso.

Anche su questo punto, piccolo ma non marginale, i promotori della riforma hanno dunque ottenuto qualche soddisfazione. E ancora di più l’hanno avuta con la soppressione *tout court* delle due norme regolamentari riguardanti il rapporto del Senato con il CNEL, che è avvenuta senza considerarne la natura di organo costituzionalmente necessario e senza tenere in conto la pronuncia popolare del 4 dicembre 2016, che ha ribadito la necessità di mantenerlo in vita.

Chi conosca l’atteggiarsi del diritto parlamentare si rende conto che ad esprimere la valutazione negativa del Senato riguardo a tale organo sarebbe bastata, ed è normalmente bastata, la disapplicazione delle disposizioni che lo riguardano. L’abrogazione degli artt. 49 e 98 RS significa invece “uccidere un uomo morto”, ed appare tanto più scorretta da parte dei Senatori che – al pari del CNEL – si sono appena sottratti all’eliminazione del proprio ruolo.

---

<sup>10</sup> Così si dica ad esempio per la previsione di un’unica seduta giornaliera dell’Aula, per la votazione nominale con scrutinio elettronico, per il termine di presentazione degli emendamenti.

<sup>11</sup> Cfr. gli artt. 89, 92, 93, 96, 99, 100, 102, 103, 109, comma 2-bis, RS.



In controluce si può vedere quanto il Senato abbia aderito, sia pure *obtorto collo*, agli accenti più prettamente populistici della riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi, là dove batteva sulla riduzione dei tempi parlamentari ma anche e soprattutto delle spese.

Il cedimento alle rivendicazioni populiste si manifesta più esplicitamente in altre disposizioni, che pure non hanno evitato, ma forse favorito il dilagare di tali rivendicazioni tra gli elettori (com'è del resto inevitabile, dato il massimalismo che le contraddistingue).

Un assaggio se ne ha nella previsione di un Codice di condotta per i senatori, ad imitazione di quanto è disposto per i Deputati, del quale è altrettanto difficile prevedere l'efficacia. Una manifestazione della massima importanza se ne ha poi nelle disposizioni che collegano il Gruppo parlamentare ad un partito (o movimento politico) presentatosi alle elezioni, vietano di costituire nuovi gruppi in corso di legislatura, e sanzionano con la decadenza dalla carica i Vicepresidenti, i Questori e i membri dell'Ufficio di Presidenza che cambino gruppo<sup>12</sup>.

Al riguardo sarebbe facile rimarcare – a fronte del transfughismo che li ha visti protagonisti – l'irrazionale esclusione dei Presidenti di Assemblea dalla sanzione decadenziale<sup>13</sup>. Ma un'obiezione del genere non potrebbe essere accolta, per il semplice fatto che, come si è già ricordato, la sopravvivenza di un diritto parlamentare degno di questo nome è oggi più che mai affidata all'"antico feticcio" che fa del Presidente non l'espressione di una parte, ma dell'Aula intera (poco importa quanto costui o costei si conformi in concreto a tale modello).

E' necessario piuttosto considerare che la lotta al transfughismo, in astratto condivisibile, non può precedere la riforma in senso democratico dei partiti e dei Gruppi parlamentari che ad essi si collegano.

Da un lato, non sembra che la libertà del mandato parlamentare, oltre al diritto di votare in difformità dal gruppo cui si è aderito dopo l'elezione, implichi anche un diritto altrettanto illimitato di cambiare gruppo parlamentare o di costituire gruppi nuovi, con un ripetuto mutamento di etichette che rende difficile al comune cittadino tanto la lettura degli atti parlamentari, quanto l'esercizio del giudizio di responsabilità sull'operato degli eletti.

Dall'altro, è indiscutibile che quando uno o più parlamentari lamentino – a torto o a ragione – la deviazione del proprio Gruppo dal programma che era stato presentato agli elettori, essi debbano poter disporre di un foro nel quale confrontarsi e deliberare democraticamente al riguardo. In caso contrario, qualsiasi misura che renda difficile o dannosa l'adesione ad un altro Gruppo

---

<sup>12</sup> V. gli artt. 14, comma 4, 13, comma 1-*bis*, e 27, comma 3-*bis*, RS.

<sup>13</sup> V. l'intervento di N. PALMA, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico della seduta del 19 dicembre 2017*, 10.



(nuovo o preesistente) si candida a violare la libertà del mandato, che costituisce non a caso uno dei bersagli preferiti dalla propaganda populista.

L'unica eccezione prevista dalla riforma regolamentare, che esenta dalla decadenza dalla carica ricoperta coloro i quali, anziché abbandonarlo volontariamente, siano stati espulsi dal proprio Gruppo, non toglie del resto che, se anche gli espulsi fossero abbastanza numerosi, non potrebbero mai costituire un nuovo Gruppo.

Come osserva un po' brutalmente il relatore<sup>14</sup>, l'idea di fondo cui si è ispirato il Senato è che i parlamentari siano ormai eletti soltanto grazie al partito che li sostiene. Sicché una stortura determinata dalla struttura verticistica dei partiti e dalle leggi elettorali che essi hanno forgiato a propria immagine, anziché essere combattuta, viene amplificata dal regolamento.

L'ispirazione difensiva della novella regolamentare emerge, infine, nella volontà di adeguare il più possibile i procedimenti a quelli della Camera : rinunciando all'indipendenza della quale sono sempre andati orgogliosi, i Senatori hanno acconsentito talvolta ad una condivisibile armonizzazione<sup>15</sup>, talaltra ad una pressoché supina accettazione della disciplina vigente nell'altra Assemblea. Ciò va detto in particolare per il metodo di calcolo degli astenuti, che nell'adeguarsi a quello della Camera si è anche uniformato alla soluzione meno vicina (per dirla eufemisticamente) a quella prescritta dalla Costituzione<sup>16</sup>.

Tale previsione conferma peraltro ulteriormente la tendenza seguita negli ultimi venticinque anni : favorire in ogni modo l'approvazione delle mozioni e dei progetti governativi, anche se ciò significa un corpo a corpo con l'ostruzionismo e con le forme sempre nuove nelle quali esso riesce, nonostante tutto, a manifestarsi.

### **3. (segue) : il ruolo delle minoranze.**

In controtendenza emerge una nuova attenzione al ruolo delle minoranze, quasi un ritorno al disegno costituzionale. L'apparire sulla scena parlamentare di un partito, o movimento, che si proclama diverso dagli altri ha determinato infatti – a somiglianza di quanto avvenne con i Radicali alla fine degli anni Settanta – non soltanto la repressione dell'ostruzionismo, ma anche l'introduzione di nuove norme a tutela delle minoranze, nelle quali comincia a vacillare il modello di “democrazia ratificante” invalso sinora.

---

<sup>14</sup> V. l'intervento di R. CALDEROLI, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico della seduta del 20 dicembre 2017*, 6.

<sup>15</sup> Ad es. con riguardo al procedimento in sede redigente o alle competenze delle Commissioni permanenti.

<sup>16</sup> Come riconoscono A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Senato*, in *Federalismi*, 3 gennaio 2018, 52.



Più precisamente, tale modello, che è basato sulla contrapposizione tra una maggioranza e un'opposizione astrette ai rispettivi ruoli, continua a prevalere con riguardo al procedimento legislativo, ma subisce alcune significative smagliature in altri campi.

Come al tempo della riforma Violante, nessuno crede invero che dall'opposizione possa venire il contributo ad una legislazione condivisa: il suo compito si limita alla presentazione di progetti propri e alternativi a quelli della maggioranza. Lo conferma la modifica dell'art. 55 RS<sup>17</sup>, che assicurando una data certa per la votazione di tali progetti li salvaguarda bensì dall'insabbiamento, ma certo non dal voto contrario dell'Aula.

Sembra contraddire questa conclusione la importante novella in base alla quale il lavoro legislativo (ad eccezione naturalmente dei casi previsti dall'art. 72 Cost.) dovrà essere svolto dalle Commissioni in sede redigente o deliberante. Accantonare la prevalenza dell'Aula, che si era imposta al fine di impedire i compromessi (ritenuti ignobili) tra le forze politiche, dovrebbe infatti significare che tali compromessi sono ora considerati possibili, e anzi auspicabili, come per la verità li considera chiunque creda nel parlamentarismo voluto dalla Costituzione.

La condizione implicita delle trattative in esame consiste peraltro nella esclusione della pubblicità, la quale invece diventa, in ossequio alla trasparenza dei lavori parlamentari, una modalità, se non obbligatoria, normalmente applicabile al lavoro in Commissione<sup>18</sup>. La conseguenza è che lo stile inutilmente declamatorio caratteristico dei dibattiti in Assemblea potrà ripresentarsi in Commissione, quante volte se ne chiedi la pubblicità delle sedute, infirmando non solo la praticabilità dei compromessi, ma anche la maggiore accuratezza del lavoro legislativo cui la riforma regolamentare dichiaratamente tende.

Uno strumento – certo atipico – a disposizione delle minoranze che vogliano influire sul procedimento legislativo potrebbe peraltro essere rappresentato dalla iniziativa legislativa popolare, che la riforma in esame potenzia decisamente<sup>19</sup>. E' già avvenuto del resto che sotto le spoglie dell'istituto *ex* art. 71, comma 2, Cost. si presentassero disegni di legge formulati da forze pur presenti in Parlamento, che ne traggono in tal modo una particolare legittimazione “sociale” o “anti-casta”.

Nel complesso, le minoranze sul fronte legislativo continuano tuttavia ad aver ben poca influenza; ne acquistano invece sul fronte degli indirizzi e controlli parlamentari, in particolare con l'audizione dei candidati sottoposti al parere parlamentare in vista della nomina governativa e con le informative in Commissione, che possono entrambe svolgersi anche in sede congiunta

---

<sup>17</sup> V. il nuovo comma 6.

<sup>18</sup> V. il nuovo testo dell'art. 33 RS.

<sup>19</sup> V. il nuovo testo dell'art. 74, comma 3, RS.





con la corrispondente Commissione della Camera. Risputa qui l'esperienza degli anni Settanta, quando in nome del controllo (ma altresì della gestione diretta di alcuni affari) si creavano volentieri Commissioni bicamerali *ad hoc*, poi divenute molto più rare. Queste ultime, essendo organi permanenti e specializzati, avevano ed hanno in ogni caso molta più influenza di quanto possa averne la riunione in sede congiunta, subordinata ogni volta al *placet* dell'altra Camera.

L'esperienza dell'ultimo quarto di secolo insegna in ogni caso che le funzioni di controllo parlamentare possono essere ampliate a costo zero, vale a dire che le nuove norme rischiano di rimanere sulla carta, di fronte alle esigenze della maggioranza e del Governo. Si pensi in particolare alla tanto propagandata introduzione del *question time*, cui i Presidenti del Consiglio non si sono certo inchinati: è inevitabile che suoni velleitaria la norma che ne richiede la presenza "almeno una volta ogni due mesi", assicurando che la data verrà concordata in anticipo<sup>20</sup>.

Lo stesso rischio corre una ben più importante modifica: l'obbligo di sottoporre le questioni di interpretazione del Regolamento alla Giunta, quando lo richiedano un terzo dei componenti del Senato. Questo obbligo acquista il suo intero significato considerando la contemporanea modifica del comma 1 dello stesso art. 18 RS, che oggi impone di rendere per quanto possibile proporzionale la composizione della Giunta medesima.

E' evidente che una norma del genere è in grado di modificare sostanzialmente il ruolo del Presidente, reprimendo con la sua sola presenza la tendenza di quest'ultimo a promuovere le richieste del Governo tramite il richiamo a precedenti non meglio identificati o comunque indegni di imitazione. Di fronte all'emersione del "Presidente della maggioranza", e non più dell'intera Assemblea, la risposta del Senato non è stata dunque quella di ricostituire le basi della imparzialità (attraverso l'innalzamento del *quorum* di elezione), ma una più blanda e pur tuttavia significativa riduzione dei poteri presidenziali.

E' questa la norma che – ad avviso di chi scrive – manifesta il risveglio del modello costituzionale nei rapporti tra le forze politico-parlamentari. Essa stabilisce infatti che alla interpretazione-applicazione del regolamento possano concorrere in modo proporzionale tutti i gruppi parlamentari, e che tale concorso sia determinato dalla richiesta di una minoranza, anziché dalla scelta discrezionale del Presidente.

Se si considera che la detta interpretazione-applicazione del diritto parlamentare, scritto e non scritto, è il momento decisivo nel quale esso assume la propria forma compiuta, non si può certo sottovalutare il cambio di passo che viene imposto a questa funzione. Abbandonando il modello

---

<sup>20</sup> Cfr. il nuovo art. 151-*bis* RS.



bipolare ereditato dal passato, del quale il ruolo interpretativo del Presidente era ormai parte costitutiva, il Senato rende possibile la nascita di regole dotate di una degna e meditata legittimazione in luogo di decisioni *ad hoc*, estemporanee se non arbitrarie.

Tale novità è inoltre esaltata al massimo grado dalla disposizione finale contenuta nella riforma regolamentare, che nell'abrogare tutte i pareri e le circolari interpretative sinora adottate con riguardo alle materie oggetto della riforma regolamentare, crea a vantaggio delle future determinazioni della Giunta ampi spazi di intervento. Si tratta di una *tabula rasa* veramente notevole nell'ambito di un diritto che ha sempre attribuito grande valore al consolidarsi dei precedenti, cui le circolari e i pareri in esame contribuiscono in modo determinante<sup>21</sup>. Essa presuppone un giudizio negativo sulle modalità di interpretazione-applicazione prevalse sinora, accollandone evidentemente la responsabilità a due fattori: da un lato, la riserva al Presidente del potere di far entrare in giuoco la Giunta per il regolamento; dall'altro, la composizione bipolare della stessa Giunta, tale da renderne tendenzialmente inutile la consultazione.

In tal modo il Senato recupera – per la prima volta dopo un quarto di secolo – la fiducia nella capacità dell'Assemblea di trovare un accordo proficuo tra le sue diverse componenti, in conformità al modello che – a prescindere da quale sia la legge elettorale applicabile – informa la Carta costituzionale. Quest'ultima conta infatti sulla possibilità di unificare l'Assemblea non solo e non tanto nella decisione finale sui provvedimenti, legislativi e non, ma nel procedimento che la prepara e la condiziona attraverso l'esercizio dell'eguale diritto di parola dei parlamentari. A questa possibilità deve dunque mirare il diritto parlamentare, rifuggendo dall'imposizione del volere della maggioranza, e propiziando invece le occasioni di condivisione delle regole del procedimento.

Tali occasioni, divenute ma mano più rarefatte con la deregolamentazione pro-maggioritaria perseguita nelle ultime legislature, potranno moltiplicarsi in futuro – almeno per i casi più eclatanti – grazie al nuovo protagonismo della Giunta per il regolamento.

Il rischio che tale previsione (come e più delle altre in materia di diritti delle minoranze) non riceva applicazione è tuttavia molto alto, data la consolidata tendenza a far prevalere in ogni modo le ragioni del Governo e della sua maggioranza, utilizzando a tal fine lo schermo rappresentato dal Presidente di Assemblea. Non a caso si è già prospettata la necessità che quest'ultimo svolga sulla richiesta di rimessione alla Giunta un vaglio preliminare, del quale non vi è traccia nella previsione in esame<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Sottolinea l'eccezionalità di questa disposizione anche E. Gianfrancesco, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in questo Forum.

<sup>22</sup> Così A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Senato*, cit., 19.



#### 4. Conclusioni

In definitiva, la riforma del regolamento del Senato appare – al di là della sua autodefinizione – non del tutto “organica”.

Da un lato, alle pulsioni maggioritarie si associano ormai le rivendicazioni populiste. Ciò non desta soverchia meraviglia, se si considera che esse mirano in fondo agli stessi risultati : spossare la rappresentanza a favore di *leader* indiscussi e trasformare gli istituti di partecipazione democratica in forme di acclamazione<sup>23</sup>. Sotto questo profilo sembra che il fallimento della riforma Violante, e di tutte le riforme costituzionali sinora tentate nel segno del maggioritario, non abbia rimesso in valore il pluralismo parlamentare, ma abbia semmai riproposto, in forma aggravata, la semplificazione cui quelle miravano, anche a rischio di violare apertamente determinate disposizioni costituzionali, come l’art. 67 Cost.

Dall’altro, e in contro-tendenza, all’impermeabilità tra maggioranza e opposizione subentra – con effetti potenzialmente dirompenti – la possibilità del dialogo tra forze diverse.

Sarà il futuro a dirci se gli spiragli che a quel dialogo si sono aperti sul finire della XVII legislatura – in una situazione di grande incertezza sul risultato delle elezioni a venire – si chiuderanno definitivamente, impedendo l’applicazione delle novità contenute nella riforma regolamentare del Senato e bloccando l’adozione di modifiche analoghe alla Camera.

Certo le due forze animatrici dell’attuale Esecutivo non sembrano aderire alla convenzione costituzionale, più sopra ricordata, sulla quale dal 1993 si è retto – malamente – l’assetto dei rapporti politico-parlamentari. La volontà di esaltare, anche sotto questo profilo, il cambiamento che esse propugnano rispetto alla “vecchia politica” traspare invero dal “contratto di governo” recentemente stipulato<sup>24</sup>, nel quale è prevista la presentazione di disegni di riforma costituzionale “limitati, puntuali, omogenei”, da formulare in modo distinto e autonomo l’uno dall’altro.

Non è escluso tuttavia che le stesse forze possano nel contempo trovare conveniente adeguarsi alla prassi precedente, ribadendo il dominio del Governo su tutte le attività parlamentari.

In tal caso, venuta meno l’etichetta della transizione – che sia pure con scarsa efficacia continuava a mascherarlo, se non a giustificarlo – il distacco del nostro parlamentarismo dal modello costituzionale diverrebbe patente e incolmabile.

---

<sup>23</sup> Questo dato, ormai acquisito negli studi in materia, non è considerato sempre negativo, almeno dal punto di vista politologico, come dimostra la trattazione di M. CALISE, *La democrazia del Leader*, Roma-Bari 2016, 92 s.

<sup>24</sup> Come pubblicato sul sito dell’Espresso il 18 maggio 2018, p. 35 ss.

