

Renato IBRIDO
Professore presso l'Università di Firenze

COMPENDIO di
DIRITTO
PARLAMENTARE

III Edizione
2025


Neldiritto
Editore

l'affermazione di Eugène Pierre nei primi anni del Novecento, secondo la quale il Regolamento parlamentare è in apparenza legge interna dell'Assemblea, ma in realtà può risultare in alcuni casi più importante della stessa Costituzione.

Tale consapevolezza portò ad interrogarsi sulla possibilità di assimilare i Regolamenti parlamentari alle altre fonti del diritto dell'ordinamento generale. Problema per lo più risolto dalla dottrina della prima del Novecento attraverso la teoria del Regolamento parlamentare quale "**norma interna**" priva di giuridica esistenza all'interno dell'ordinamento generale (SANTI ROMANO) oppure, in alternativa, quale atto meramente riproduttivo di convenzioni idonee a diventare giuridicamente obbligatorie solo a seguito di una loro stabilizzazione in fonti consuetudinarie (HATSCHHECK).

Lo sforzo delle Costituzioni della seconda metà del Novecento di disciplinare in maniera più dettagliata alcuni importanti aspetti relativi all'organizzazione delle Camere nonché alle loro procedure e sistema delle fonti ha favorito un mutamento di chiave interpretativa. Oggi, salvo alcuni indirizzi minoritari (MANETTI), non si dubita della giuridicità del diritto parlamentare autonomo (*infra*, cap. 1, § 4.1.). Come del resto ha chiarito la Corte costituzionale, i Regolamenti parlamentari – a differenza di un «lontano passato» – non sono più «fonti puramente interne», bensì costituiscono «fonti dell'ordinamento generale della Repubblica» (sent. n. 120 del 2014 Corte cost.).

Peraltro, in quanto prodotte dai loro stessi destinatari, le norme di diritto parlamentare autonomo hanno conservato alcuni degli antichi tratti di originalità. In particolare, è rimasta fortemente radicata nel *modus operandi* delle Camere la cultura del c.d. "**diritto parlamentare sperimentale**". Un atteggiamento, quest'ultimo, il quale conduce a considerare la razionalizzazione di una determinata soluzione organizzativa o procedurale all'interno Regolamenti parlamentari come un mero di punto di partenza, destinata ad evolversi ulteriormente alla luce dei suoi concreti esiti in sede applicativa nonché degli eventuali mutamenti degli equilibri politici che l'avevano originata. In questa logica sperimentale ("*trial and error*" se si preferisce) l'evoluzione delle regole del diritto parlamentare può seguire anche canali decisamente più flessibili rispetto ai percorsi tipici di revisione regolamentare. Si pensi, ad esempio, al già richiamato principio del *nemine contradicente*. Oppure si pensi, ancora, alla diffusione di regole di **diritto parlamentare informale**, ossia atti o fatti che non trovano fondamento in una norma sulla produzione giuridica ma che nondimeno sono caratterizzate da un alto grado di effettività. Come si vedrà rientrano in questa categoria alcuni pareri sperimentali adottati dalle Giunte per il Regolamento (*infra*, cap. 1, § 7).

■ 3.3. L'evoluzione storica dei Regolamenti parlamentari in età repubblicana.

Con l'espressione "**metodo della continuità**" (UNGARI, MANZELLA, DI CIOLLO-CIAURRO) si possono intendere due diversi fenomeni:

- **l'ultrattività** di un Regolamento previgente, il quale continuerà ad essere applicato non solo dopo il rinnovo della legislatura ma anche successivamente a radicali mutamenti di regime costituzionale (c.d. "continuità in senso formale");
- l'adozione di un nuovo Regolamento, il quale tuttavia tende a recuperare e recepire larga parte della precedente disciplina (c.d. "**continuità in senso sostanziale**").

Nel corso della I legislatura repubblicana, la scelta continuistica si realizzò alla Camera dei deputati in entrambi questi significati. L'8 maggio 1948, nella sua prima seduta, l'Aula si astenne da qualsiasi deliberazione in relazione al Regolamento da applicare, dando

implicitamente per scontata l'ultrattività del Regolamento della Camera albertina del 1900, come modificato dalle novelle introdotte fino al 1922. Fu necessario attendere il giugno del 1948 e soprattutto il febbraio del 1949 per vedere approvati alcuni "pacchetti" di modifiche, i quali non snaturarono tuttavia l'impianto dei Regolamenti parlamentari pre-fascisti.

Al Senato, nel corso della prima seduta dell'8 maggio del 1948 – al fine di assicurare la costituzione del Consiglio di presidenza – il Senato adottò *nemine contradicente*, in via provvisoria e «per quanto possibile», il Regolamento della Camera del 1920-22. Tuttavia, già nel giugno del 1948 fu approvato un nuovo Regolamento organico, il cui impianto era in buona misura ispirato dalla disciplina dell'altro ramo del Parlamento. Il metodo della continuità si realizzò dunque in senso prevalentemente sostanziale.

L'unico caso in età repubblicana di ricodificazione integrale dei Regolamenti delle Camere risale alla **"grande riforma" del 1971**. Da un lato, i Regolamenti elaborati *ex novo* da Camera e Senato – anche cavalcando l'ideologia della centralità del Parlamento – si proposero di confermare il primato del sistema dei partiti nella vita pubblica, come emerge in particolare dall'impostazione "gruppo-centrica" dei Regolamenti. Dall'altro lato, essi cercarono di rilegittimare quel sistema, accusato di ridurre gli organi costituzionali a mere sedi di registrazione delle decisioni prese dai partiti. Da qui, fra l'altro, l'introduzione dei primi canali di comunicazione fra Parlamento e società civile (GIANFRANCESCO).

Il nucleo dei Regolamenti del 1971 risulta oggi stravolto dalla sedimentazione di numerose **novelle di tipo incrementale**. A partire dagli anni Ottanta, infatti, le riforme regolamentari hanno cercato di accentuare progressivamente la capacità decisionale del Parlamento, sia mediante la riforma della programmazione dei lavori in chiave anti-ostruzionistica (in particolare alla Camera con le novelle del 1981 e del 1990), sia con l'introduzione nel 1988 del voto palese quale criterio generale. Alla medesima logica "decidente" appaiono ispirati il pacchetto di modifiche approvate alla Camera durante la presidenza Violante – ad esempio con la generalizzazione del contingentamento dei tempi – e la **revisione del regolamento del Senato del 2017**. Quest'ultimo intervento ha in particolare introdotto una serie di disincentivi alla mobilità fra i gruppi parlamentari. Inoltre, con le **novelle del 2022**, i Regolamenti parlamentari hanno cercato, almeno in parte, di adeguarsi alla nuova composizione delle Camere determinata dalla riforma costituzionale del 2020 concernente la riduzione del numero dei parlamentari.

Da ultimo, un intervento di manutenzione regolamentare è stato approvato alla Camera il 16 ottobre 2024, entrando in vigore il 1° gennaio 2025. Senza mettere mano a nodi sistemici, la novella ha introdotto alcuni interventi di limitata portata. In particolare, è stata razionalizzata la disciplina relativa ai tempi di intervento nonché all'esame di articoli e atti di indirizzo. La novella ha modificato altresì alcune disposizioni ormai superate dalla prassi (es. art. 16-*bis* sulla durata della presidenza del Comitato per la legislazione).

Peraltro, malgrado poco sia rimasto dell'originario nucleo della revisione integrale del 1971, il maggiore lascito ed elemento di vitalità di quei Regolamenti può essere rintracciato nel tentativo di consolidare il grado di normatività giuridica del diritto parlamentare. Due gruppi di disposizioni "scannerizzano" in particolare questa operazione: la pubblicazione dei Regolamenti in Gazzetta Ufficiale ed il superamento dell'istituto dell'appello.

In primo luogo, l'art. 151 Reg. Cam. e le disposizioni finali Reg. Sen. hanno previsto l'obbligo di previa **pubblicazione dei Regolamenti in Gazzetta Ufficiale**, così promuovendone un processo di assimilazione agli altri atti-fonte.

In secondo luogo, il **superamento** dell'antico principio dell'**appello** avverso le decisioni

interpretative del Presidente di Assemblea ha incoraggiato un cambio di direzione verso un approccio maggiormente tecnico-giuridico nella "gestione domestica" del Regolamento, in precedenza condizionata dagli equilibri politici dell'Aula. Non a caso, proprio il potere dell'Assemblea di modificare la decisione interpretativa del Presidente aveva rappresentato una delle principali obiezioni al riconoscimento di una piena normatività giuridica del diritto parlamentare (RESCIGNO).

■ 3.4. La doppia "anima" del diritto parlamentare.

L'evoluzione storica del diritto parlamentare sopra tratteggiata segnala l'esistenza di una duplice dimensione di questo speciale ramo dell'ordinamento giuridico (LUPO).

Un primo gruppo di norme, istituti e principi riflette l'"**anima interna**" del diritto parlamentare, il quale si propone di disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento interno di una Camera, così da assicurarne in particolare il buon andamento dei suoi lavori. Basti pensare, ad esempio, alle norme che ogni Regolamento parlamentare dedica al processo di formazione e insediamento dei suoi organi ad inizio legislatura.

Tipica espressione di questa prima dimensione auto-organizzativa del diritto parlamentare sono, fra l'altro, i **principi comuni ai collegi deliberanti**, i quali trovano il proprio fondamento in vincoli pre-giuridici di razionalità e coerenza logica del processo decisionale (*supra* § 1). Non a caso tali principi – i quali possono essere tutt'al più "scoperti" dai Regolamenti parlamentari – trovano una ampia diffusione anche presso le istituzioni parlamentari di altri ordinamenti.

Esempi

Fra i **principi comuni alle Assemblee parlamentari ispirati da vincoli logico-razionali** è possibile ricordare in particolare tre esempi.

Ai sensi dell'art. 41 Reg. Cam., i richiami al regolamento hanno la precedenza sulla discussione principale. Analogo principio è previsto, per esempio, dall'art. 202 del Regolamento del Parlamento europeo nonché dai Regolamenti di numerosi Parlamenti stranieri e Consigli regionali. Il **richiamo al regolamento** è una questione incidentale attraverso la quale un parlamentare sollecita l'attenzione del Presidente di Assemblea in relazione ad un problema procedurale o di interpretazione del Regolamento. La precedenza riconosciuta a tali richiami risponde ad un evidente criterio di economia procedurale: se il richiamo al regolamento fosse discusso e accolto al termine della seduta, il Presidente di Assemblea dovrebbe disporre la ripetizione di tutte le operazioni procedurali inutilmente compiute successivamente alla presentazione del richiamo.

Un secondo esempio è rappresentato dal principio che impone di individuare un **Presidente provvisorio** ad inizio legislatura secondo criteri automatici e prestabiliti dal Regolamento. Come si vedrà (*infra* cap. 2, § 1.2 e cap. 2, § 5), diversi sono i possibili criteri che i Parlamenti (*seniority*, età anagrafica, *etc.*) possono adottare a tale scopo. Comune è tuttavia l'esigenza di assicurare l'oggettività di tali requisiti al fine di garantire una istantanea e incontestabile individuazione del Presidente provvisorio e di conseguenza un ordinato avvio della nuova legislatura (PICCIRILLI).

Un terzo esempio può essere rintracciato nella radice "logica" dell'istituto del **testo-base** (*infra* cap. 3, § 5.3), ossia il testo individuato nel corso dell'*iter* legislativo quale base per il successivo esame parlamentare e al quale andranno riferite le proposte emendative. In effetti, nel diritto parlamentare comparato non risulta rinvenibile alcun esempio nel quale il procedimento decisionale legislativo sia basato su scelte plurime (vale a dire, su un numero di opzioni concorrenti in una stessa votazione in numero maggiore o uguale a tre), ma sempre e comunque mediante la