

PRINCIPI FONDAMENTALI

Art. 1.

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Art. 2.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Art. 4.

Tutti i cittadini hanno diritto al lavoro e concorrono al suo sviluppo. La Repubblica promuove con appositi provvedimenti le iniziative individuali e collettive che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Art. 5.

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Art. 6.

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Art. 7.

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

Art. 8.

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Marco Podetta

Governare le Camere



Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele

Art. 9.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Art. 10.

MARCO PODETTA

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici.

Art. 11.

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Art. 12.

La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.

GOVERNARE LE CAMERE

TENDENZE E MITI DELLE RIFORME REGOLAMENTARI



€ 45,00



CACUCCI EDITORE

BARI

Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele

Comitato Scientifico: Francesco Gabriele, Vincenzo Baldini, Francisco Balaguer Callejón, Roberto Caranta, Agostino Carrino, Pietro Ciarlo, Lorenzo Chieffi, Antonio Colavecchio, Antonio D'Andrea, Michele Della Morte, Giuseppe Di Gaspare, Massimo Luciani, Roberto Miccù, Anna Maria Nico, Raffaele Guido Rodio, Antonio Ruggeri, Giovanni Serges, Dian Schefold, Massimo Siclari, Vincenzo Tondi della Mura.

Comitato Editoriale: Gaetano Bucci, Luca Grimaldi, Cosimo Pietro Guarini, Giovanni Luchena, Vittorio Teotonico.

Le monografie pubblicate nella collana sono sottoposte ad una procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco anche esterno.

Stessa procedura è adottata per ogni singolo contributo dei volumi collettanei.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso il Direttore.

MARCO PODETTA

GOVERNARE LE CAMERE

Tendenze e miti delle riforme regolamentari

CACUCCI  EDITORE
BARI



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI BRESCIA

Il volume è stato realizzato grazie all'impiego dei Fondi locali per la ricerca del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2020 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> – e-mail: info@cacucci.it
Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Studi di Diritto pubblico diretti dal prof. Francesco Gabriele

1. **Antonio Colavecchio**, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario*, 2000.
2. **Anna Maria Nico**, *Omogeneità e peculiarità nei processi di privatizzazione*, 2001.
3. **Francesco Gabriele, Gaetano Bucci, Cosimo Pietro Guarini** (a cura di), *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, 2002.
4. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, 2004.
5. **Cosimo Pietro Guarini**, *Contributo allo studio della regolazione "indipendente" del mercato*, 2005.
6. **Francesco Gabriele, Anna Maria Nico** (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, 2005.
7. **Francesco Gabriele** (a cura di), *Il governo dell'economia tra "crisi dello Stato" e "crisi del mercato"*, 2005.
8. **Giovanni Luchena**, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, 2006.
9. **Luca Grimaldi**, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, 2006.
10. **Francesco Gabriele**, *Europa: la "Costituzione" abbandonata*, 2008.
11. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Politiche di inclusione sociale e ordinamento regionale. Riferimenti alla normazione pugliese*, 2010.
12. **Giovanni Luchena**, *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di comuni*, 2012.
13. **Giovanni Luchena**, *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie*, 2012.
14. **Anna Maria Nico**, *La ragionevole durata del processo negli ordinamenti integrati d'Europa*, 2012.
15. **Francisco Balaguer Callejón**, *La proiezione della Costituzione sull'ordinamento giuridico* (Traduzione di Anna Maria Nico), 2012.

Studi di diritto pubblico - Nuova serie

Collana diretta da Francesco Gabriele

1. **Luca Grimaldi**, *Potestà legislativa concorrente ed autonomia regionale nel processo di "trasformazione" del regionalismo italiano*, 2016.
2. **Giovanni Luchena**, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica*, 2017.
3. **Mario Gorlani**, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, 2017.
4. **Matteo Frau**, *La sfiducia costruttiva*, 2017.
5. **Vittorio Teotonico**, *Contributo alla riflessione sul lascito di Vittorio Emanuele Orlando nel diritto pubblico*, 2018.
6. **Arianna Carminati**, *Libertà di cura e autonomia del medico. Profili costituzionali*, 2018.
7. **Stefania Cavaliere**, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, 2018.
8. **Elisa Tira**, *La restrizione della libertà personale dei parlamentari. Dai presupposti costituzionali all'interpretazione delle Camere*, 2019.
9. **Gavina Lavagna**, *Gli atti aventi forza di legge e le regioni*, 2019.
10. **Marco Podetta**, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, 2020.

Sezione didattica

1. **Antonio D'Andrea**, *La Costituzione che abbiamo. Il rigetto popolare della "grande riforma" deliberata dalle Camere nella XVII legislatura*, 2017.
2. **Antonio D'Andrea, Marco Podetta** (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere "delegittimate" e l'avvio della XVIII Legislatura*, 2018.
3. **Alessandro Lauro**, *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII Legislatura. Il mutamento della maggioranza governativa e la conferma del Presidente del Consiglio*, 2020.

RINGRAZIAMENTI

Desidero ringraziare i giuspubblicisti bresciani, per avermi accolto nel loro gruppo e per avermi mostrato in questi anni, sulla scorta dell'insegnamento del Professor Valerio Onida, cosa significa vestire la "casacca" del costituzionalista, cosa che ho provato a fare in questo lavoro.

Brescia, giugno 2020

M.P.

Sommario

Premessa

1

SEZIONE I L'ESIGENZA DI GOVERNO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

CAPITOLO I La concettualizzazione della "governabilità"

1. L'emersione della "ingovernabilità" negli anni Settanta 7
2. La difficile definizione del concetto di governabilità 13
3. Verso una lettura costituzionalmente orientata della governabilità quale armonica interrelazione fra partecipazione, rappresentanza e decisione 21

CAPITOLO II La via delle riforme istituzionali come risposta alla "ingovernabilità"

1. Razionalizzazione del parlamentarismo, crisi di governabilità e riforme 31
- 1.1. I prodromi della governabilità nell'ambiguo ricorso al concetto di razionalizzazione 40
- 1.2. La pluralità degli ambiti di impiego del concetto di razionalizzazione e il suo utilizzo nel diritto parlamentare 47
2. Razionalizzazione e governabilità in Assemblea costituente 58
3. Dai primi interventi razionalizzatori all'emersione dei caratteri della retorica della governabilità 67
4. La perdita dell'equilibrio fra partecipazione, rappresentanza e decisione nel successo del perseguimento della governabilità e il suo affermarsi nel diritto parlamentare 82

SEZIONE II
L'ESIGENZA DI GOVERNO
NELL'EVOLUZIONE DEI REGOLAMENTI
PARLAMENTARI

CAPITOLO I

**Gli interventi in chiave decisionista rintracciabili
dall'adozione del Regolamento della Camera del 1900
al varo dei nuovi Regolamenti del 1971**

1. Il Regolamento di impostazione liberale dell'inizio del Novecento	105
1.1. Centralità del singolo parlamentare e prime razionalizzazioni	107
1.2. La valorizzazione dei partiti e i mutamenti dopo la Grande Guerra	110
2. L'adozione del Regolamento prefascista per la Consulta nazionale	115
3. Il Regolamento prefascista adottato dall'Assemblea costituente e la questione del voto segreto	117
4. La reviviscenza del Regolamento prefascista nella I Legislatura repubblicana tra debole razionalizzazione e forte leadership politica	123
4.1. Il rapporto tra Costituzione e Regolamenti parlamentari	124
4.2. L'adozione dei Regolamenti e la regola costituzionale della maggioranza assoluta	128
4.3. La potestà regolamentare e la forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione disegnata dalla Costituzione	131
4.4. I primi Regolamenti delle nuove Camere nella continuità con l'esperienza prefascista	136
4.5. La filosofia ispiratrice dei Regolamenti e il loro rendimento	150
5. Il tentativo di mantenere la forza della maggioranza attraverso modifiche in ambiti diversi da quello regolamentare: la riforma elettorale del 1953	159
6. Gli strumenti regolamentari di semplificazione dell'iter legislativo nella prima fase della Repubblica	161
7. I nuovi Regolamenti parlamentari del 1971 e la loro discutibile lettura in chiave esclusivamente consociativa	165
7.1. Le non univoche valutazioni della dottrina sulla portata dei Regolamenti del 1971	165
7.2. Le linee fondamentali delle nuove discipline regolamentari delle due Camere	169
7.3. La ambivalenza dei nuovi Regolamenti e la loro attenzione all'assunzione della decisione	179

CAPITOLO II

La svolta decisionista negli anni Ottanta e Novanta

- | | | |
|------|---|-----|
| 1. | Il mutato contesto politico alla fine degli anni Settanta e il clima di riformismo istituzionale degli anni Ottanta | 185 |
| 2. | Le modifiche al Regolamento della Camera approvate nell'VIII e nella IX Legislatura | 188 |
| 3. | La riforma del Regolamento del Senato del 1988 e le modifiche al Regolamento della Camera approvate tra il 1988 e il 1990 | 195 |
| 4. | Discontinuità evidenziate e continuità di fatto nelle valutazioni delle riforme degli anni Ottanta | 205 |
| 5. | Le modifiche regolamentari alla fine degli anni Novanta nel nuovo contesto maggioritario | 212 |
| 5.1. | I presupposti politici e tecnici dell'ulteriore torsione efficientista | 212 |
| 5.2. | Le modifiche introdotte nel 1997 alla Camera | 216 |
| 5.3. | La ricerca di un nuovo equilibrio nella valorizzazione della capacità decisionale della Camera | 230 |

CAPITOLO III

**L'insoddisfazione per le modifiche introdotte
culminata nelle riforme regolamentari
tentate e approvate nella XVII Legislatura**

- | | | |
|------|---|-----|
| 1. | I diversi esiti cui ha condotto la volontà di riformare i Regolamenti parlamentari emersa sin dall'avvio della XVII Legislatura | 237 |
| 2. | L'ultimo tentativo di globale revisione del Regolamento della Camera | 239 |
| 2.1. | Le tappe del percorso riformatore fortemente voluto dalla Presidente | 239 |
| 2.2. | Il progetto di riforma elaborato dal "Gruppo di lavoro" e il suo disequilibrio | 249 |
| 2.3. | Il progetto alternativo di riforma presentato e la sua diversa impostazione | 270 |
| 3. | L'articolata riforma regolamentare approvata dal Senato sul finire della legislatura | 280 |
| 3.1. | Le tappe del percorso riformatore giunto sorprendentemente a conclusione | 282 |
| 3.2. | Le modifiche per combattere la frammentazione e il transfughismo parlamentare incidendo sulla disciplina dei Gruppi | 290 |

3.3.	Gli interventi per velocizzare il procedimento decisionale e rafforzare la maggioranza di governo a fronte delle deboli misure per tutelare le minoranze	299
3.4.	L'evidente spirito decisionista della riforma	320
4.	Il comune orizzonte di riferimento (anche) delle altre proposte di modifica regolamentare presentate nella XVII Legislatura	323

SEZIONE III

L'ESIGENZA DI GOVERNO DAL DECISIONISMO PRATICATO ALL'EQUILIBRIO AUSPICABILE

CAPITOLO I

L'idoneità dell'assetto regolamentare all'assunzione della decisione

1.	L'inversione dell'onere della prova nel processo alle Assemblee parlamentari per il perseguimento della governabilità	333
2.	L'attacco da più fronti al ruolo delle Camere quali centri dell'assunzione della decisione politica	343
3.	I presupposti alla base delle spinte riformatrici dei Regolamenti parlamentari: "farraginosità del procedimento legislativo" e "debolezza del Governo in Parlamento"	353
4.	La discrasia tra i dati sull'attività legislativa e le argomentazioni addotte a sostegno delle proposte di riforma regolamentare	356

CAPITOLO II

Un nuovo paradigma del diritto parlamentare per governare valorizzando partecipazione e rappresentanza

1.	La necessità di seguire direttrici di riforma diverse da quelle percorse finora	373
2.	La delegittimazione dei Regolamenti parlamentari e il formante "politico-parlamentare"	375
3.	Alla ricerca dell'effettività perduta: per una nuova e diversa razionalizzazione delle procedure parlamentari che soddisfi l'esigenza costituzionale di governo delle Camere	390
	Bibliografia	405

Premessa

A sorpresa, nel dicembre 2017 il Senato della Repubblica è giunto all'approvazione di una complessiva riforma del proprio Regolamento, riuscendo così in quell'intento per cui sin dall'avvio della XVII Legislatura si era particolarmente spesa, senza successo, la Camera dei deputati.

È stata questa l'ultima di una lunga serie di riforme istituzionali approvate dalle Camere elette nel febbraio 2013, con la quale, ancora una volta, ci si è rifugiati nel diritto parlamentare per cercare di ottenere in via indiretta almeno alcuni dei risultati perseguiti invano sul fronte delle riforme costituzionali ed elettorali.

In una prospettiva di più ampio respiro, è stato questo l'ennesimo passo di un lungo cammino cominciato molti anni addietro che ha visto più volte le Camere mettere mano alla propria disciplina organizzativa e procedurale per rispondere a sempre più pressanti esigenze di governo, le cui prime – per quanto magari pallide – tracce sono a ben vedere rinvenibili già nella prima fase repubblicana ed anzi, ancor prima, in epoca liberale.

Pur nel mantenimento di alcuni tratti comuni, questo lungo percorso riformistico ha visto dei momenti di svolta e la riforma del Regolamento del Senato del 2017 può essere considerata come il frutto maturo dell'ultimo cambio di passo effettuato per perseguire con interventi “razionalizzatori” in chiave unidirezionalmente decisionista le ragioni della “governabilità”, o meglio di una sua certa retorica.

È quest'ultimo, ossia quello della “governabilità”, un concetto (così come del resto quello di “razionalizzazione”) la cui ambiguità è ampia almeno quanto vasto è il suo successo, anche in ambito giuridico, il che invita a tentare di fornirne una più chiara lettura prendendo a riferimento il dato costituzionale, per valutare la bontà delle riforme perseguite in suo nome e, se necessario, proporre di diverse.