

UNA RIFORMA REGOLAMENTARE PER LA PROSSIMA LEGISLATURA,
MA ABBASTANZA AMBIZIOSA E NEL COMPLESSO COERENTE CON
LA LETTURA UNITARIA DEL BICAMERALISMO ITALIANO*

NICOLA LUPO**

Sommario

1. Introduzione: un terzo, atteso e cospicuo, pacchetto di riforme del regolamento della Camera. – 2. Aumentano le simmetrie tra Camera e Senato, in ulteriore attuazione del monito di cui alla sentenza n. 35 del 2017. – 2.1. La Camera recupera due legislature perse, senza riforme regolamentari. – 2.2. La Camera adotta discipline analoghe, o comunque più vicine a quelle del Senato. – 2.3. Si sviluppano le procedure bicamerali concordate (tra le Giunte per il regolamento e tra i Presidenti di Assemblea). – 3. Tuttavia, non poche asimmetrie persistono, e qualcun'altra ne nasce. – 4. Conclusioni. L'ineludibile questione delle commissioni permanenti, alla vigilia della XX legislatura repubblicana.

Abstract

The article – which introduces the special section on the reform of the rules of procedure of the Chamber of Deputies approved in February 2026, and which partly draws on a lecture delivered at the "Silvano Tosi" Seminar of Parliamentary Studies – analyzes the effects that the reform may determine on the interpretation and practice of Italian bicameralism. It adopts a perspective that appears unavoidable, especially in light of the repeated failures of the constitutional amendments aimed at introducing an asymmetrical bicameral system. This is all the more evident after the Constitutional Court, in the well-known warning and obiter dictum concluding judgment no. 35 of 2017, invited, in the light of the outcome of the constitutional referendum of 2016, to adopt similar electoral systems for the Chamber of Deputies and the Senate, so as not to jeopardize the proper functioning of the parliamentary form of government. This also implies – albeit implicitly, but clearly – avoiding the introduction of further institutional incentives for divergence between the two Houses of Parliament, such as those that might arise from unnecessarily inconsistent parliamentary rules of procedure.

After recalling that the reform represents the third package adopted in the current legislative term and that it will enter into force only with the new one, the article notes that, overall, symmetry between the Chamber and the Senate has increased. This is due, first, to the fact that the Chamber has effectively caught up after two legislative terms without reforms of its rules of procedure; second, because in several areas it has adopted provisions similar, or at least closer, to those in force at the Senate; and third, because a set of coordinated bicameral procedures has been foreseen (between the Committees for the rules of procedure and between the Presidents of the Assembly). However, it should be observed that many asymmetries still persist, and some new ones have emerged: this is particularly evident with regard to the minutes, which are eliminated only in the Chamber. In conclusion, attention is drawn to what is considered the most significant asymmetry, namely that concerning the number and the articulation of the standing committees.

Suggerimento di citazione

N. LUPO, *Una riforma regolamentare per la prossima legislatura, ma abbastanza ambiziosa e nel complesso coerente con la lettura unitaria del bicameralismo italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2026. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti>

* Contributo compreso nella sezione speciale della *Rivista* dal titolo *La riforma del Regolamento della Camera dei deputati del febbraio 2026: analisi a prima lettura* (a cura di L. Bartolucci, R. Ibrido e N. Lupo).

** Professore ordinario di Diritto costituzionale e Pubblico presso la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli.

Contatto: nlupo@luiss.it

1. Introduzione: un terzo, atteso e cospicuo, pacchetto di riforme del regolamento della Camera

Nella seduta dell'Assemblea della Camera del 17 febbraio 2026 è stato approvato, con 249 voti a favore, nessun voto contrario e l'astensione di 39 deputati, del Movimento 5 Stelle, un significativo pacchetto di riforme del regolamento. Esso è il frutto di un lavoro pluriennale svolto in seno alla Giunta per il regolamento, sotto la spinta del Presidente Lorenzo Fontana e con il coordinamento di tre relatori, gli onn. Federico Fornaro (PD), Luca Iezzi (Lega) e Angelo Rossi (FdI)¹. In tale pacchetto è confluita, per larga parte, anche un'iniziativa sulle procedure europee presentata dal Presidente e da molti dei componenti della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea².

Si tratta del terzo (e, con ogni probabilità, ultimo) pacchetto di riforme del regolamento della Camera approvato in questa legislatura, di gran lunga il più cospicuo e ambizioso quanto agli oggetti trattati. È almeno dal lontano 1997 che alla Camera non si adottava un intervento così esteso: una revisione del regolamento con cui allora si tentò, in contemporanea con le riforme costituzionali ipotizzate nell'ambito della Commissione bicamerale D'Alema, di adattare, almeno parzialmente, l'organizzazione e le procedure parlamentari alle esigenze del maggioritario³. Il pacchetto ora approvato, peraltro, entrerà in vigore solo a partire dalla XX legislatura, assieme ad altre modifiche approvate nel novembre 2022, all'inizio della XIX legislatura, relative alle soglie per la costituzione dei gruppi parlamentari.

Una soluzione, questa dell'entrata in vigore posticipata, che ovviamente rende più agevole trovare un accordo perché le misure adottate non incidono immediatamente sui delicati equilibri tra maggioranza e opposizione, tra Governo e Parlamento, tra i gruppi parlamentari, e anche tra singoli parlamentari e gruppi di appartenenza. In virtù di un rawlsiano "velo di ignoranza"⁴, il quale ovviamente risulta più spesso, e perciò più efficace, allorquando vi è una maggiore incertezza circa il possibile esito delle prossime elezioni (e circa la stessa composizione dell'offerta politico-elettorale). Si tratta di una pratica che, a ben vedere, conferma, una volta di più, la distanza dalla tesi di Santi Romano sui regolamenti parlamentari come un insieme di regole di auto-organizzazione dei membri di un collegio, al più qualificabili come norme interne; e l'affermarsi,

¹ Cfr. A.C., XIX legislatura, doc. II, n. 11, presentato il 27 gennaio 2026.

² Cfr. A.C., XIX legislatura, doc. II, n. 8, presentato il 6 marzo 2024.

³ Su di esso cfr., per tutti, A. PALANZA, *Le riforme del Regolamento della Camera dei Deputati del 1997-1999*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, in *Giornale di storia costituzionale*, 2008, n. 2, pp. 191-200, e G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni. Una prospettiva di analisi comparata*, Giapichelli, Torino, 2023, spec. p. 154 s.

⁴ Cfr., per tutti, S. MAFFETTONE, *Introduzione a Rawls*, Laterza, Roma-Bari, 2010, spec. p. 25 s.

invece, della natura dei regolamenti parlamentari come fonti del diritto dell'ordinamento generale, in quanto la volontà di questa Camera è ritenuta in grado di imporsi su quella che si formerà a seguito delle prossime elezioni⁵.

In questa sezione speciale dell'*Osservatorio sulle fonti*, senza pretesa di completezza o di organicità, abbiamo iniziato a raccogliere una serie di prime analisi e riflessioni su alcuni dei profili della riforma del regolamento della Camera che ci sono sembrati più significativi. Ciò in piena continuità con i contributi che sono regolarmente pubblicati nelle rubriche “*Interna corporis* degli organi costituzionali”, dove si sono segnalate le principali iniziative riformatrici, e “Raccordi parlamentari Italia-UE”, in cui si è dato conto delle esperienze più innovative – particolarmente vivaci in questa legislatura⁶ – nell'esercizio dei “poteri europei” di Camera e Senato. Le opinioni degli autori dei contributi, e degli stessi curatori della sezione speciale, sono in proposito piuttosto variegate, ma in qualche misura è normale che sia così: sia perché si tratta di disposizioni approvate in esito ad un percorso lungo e non facile, per definizione frutto di delicati e spesso faticosi compromessi tra le diverse forze politiche; sia perché non si ha al momento alcuna indicazione quanto ai loro possibili effetti pratici, considerato che le loro prime applicazioni appaiono tutt'altro che vicine.

In questo contributo – di taglio introduttivo e che in parte riprende i contenuti di una lezione svolta al Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi” – ci si limita, in particolare, a rilevare quali effetti la riforma in questione potrebbe determinare sulla lettura, e sull'esperienza, del bicameralismo italiano. Una prospettiva la cui adozione, come già si era osservato in più occasioni⁷, appare ineludibile, specie dopo i ripetuti fallimenti delle riforme costituzionali che hanno avuto ad oggetto un ripensamento del sistema bicamerale, nella chiave di una sua trasformazione in un bicameralismo in vario modo asimmetrico. E, soprattutto, dopo che la Corte costituzionale, nel celebre monito e

⁵ Sul punto, anche per le relative indicazioni giurisprudenziali, sia consentito rinviare a N. LUPO, *La monografia di Santi Romano e l'insegnamento del diritto parlamentare, oggi*, in *Antologia di Diritto Pubblico*, 2023, n. 1, pp. 102-131.

⁶ Ne dà conto, in particolare, A. ESPOSITO, *Il ruolo della Camera dei deputati nella formazione delle politiche dell'UE. Un bilancio 15 anni dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna parlamentare*, 2025, n. 1, pp. 95-148. Per utili dati riassuntivi, a confronto con la XVIII legislatura, cfr. Camera dei deputati, *Interventi della Camera dei deputati nella formazione delle politiche UE (13.10.2022-31.03.2026)*, disponibile su https://europa.camera.it/sites/europa/files/europa/dati_statistici/03_2026.pdf.

⁷ Sia consentito il rinvio a N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in *Per far funzionare il Parlamento*, a cura di F. Bassanini, A. Manzella, Passigli, Firenze, 2017, pp. 55-75; ID., *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi.it*, 2018, speciale n. 1, pp. 1-31; ID., *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 197-198, 3°-4° trimestre 2017, pp. 23-45; ID., *Le riforme possibili dei regolamenti parlamentari*, in *Il Mulino*, 2024, n. 3, pp. 96-103.

obiter dictum che chiude la sentenza n. 35 del 2017, ha invitato, alla luce dell'esito negativo del referendum costituzionale del 2016, ad adottare sistemi elettorali simili per Camera e Senato al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare; e quindi altresì – implicitamente, ma chiaramente – a non introdurre ulteriori incentivi istituzionali alle divergenze tra i due rami del Parlamento, come quelli che potrebbero derivare da regolamenti parlamentari inutilmente incongruenti tra di loro.

In questi dieci anni quel monito ha prodotto, a ben vedere, effetti assai significativi, riuscendo, grazie all'azione su più versanti, e su diverse fonti normative, a conformare gli assetti istituzionali. Non solo, perciò, riguardo alle leggi elettorali, ove, com'è noto, la legge n. 165 del 2017 ha previsto sostanzialmente, per la prima volta nella storia repubblicana, il medesimo sistema elettorale per entrambi i rami del Parlamento⁸. Ma altresì, in coerenza con la lettura estensiva che si è da subito prospettata, con riferimento ad ulteriori elementi che compongono il quadro costituzionale: si pensi alla legge costituzionale n. 1 del 2021, che ha equiparato l'elettorato attivo del Senato a quello della Camera, così riducendo – anche se non eliminando del tutto – i rischi di composizione divergente dei due rami del Parlamento; e, se si vuole, ancor prima, alla stessa legge costituzionale n. 1 del 2020, che, davanti all'impossibilità di riformare il Senato, ha optato per una riduzione perfettamente simmetrica del numero di deputati e senatori (elettivi). Forse, pure una prassi per più profili discutibile, ma assolutamente dominante in questa legislatura, come quella del “monocameralismo alternato”, con l'approvazione di larghissima parte delle leggi in due sole letture⁹, potrebbe persino leggersi come una sorta di modalità per far funzionare, senza troppe perdite di tempo, un sistema bicamerale, e una forma di governo parlamentare, in cui lunghe e ripetitive *navette* tra i due rami

⁸ Cfr., per tutti, G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, II ed., Giuffrè, Milano, 2025, spec. p. 137 s. Si può aggiungere che anche le proposte di riforma elettorale attualmente all'esame della Camera (A.C., XIX legislatura, proposta di legge n. 2822, Bignami e altri, presentata il 26 febbraio 2026) sembra muoversi – a prescindere ovviamente da ogni valutazione di merito e dall'esito che esse potranno avere – nella medesima direzione (al punto da prevedere l'attribuzione su base nazionale di un premio di maggioranza anche al Senato), accentuando ulteriormente la lettura unitaria del bicameralismo italiano.

⁹ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, I. MASSA PINTO, *Il “monocameralismo di fatto” e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, n. 3, pp. 88-111; S. LEONE, *Un Parlamento per metà, tra critica e proposte*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, n. 2, pp. 327-354; P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma*, Editoriale scientifica, Napoli, 2024, spec. p. 70 s.; e G. STEGHER, *Dal bicameralismo “in teoria” al monocameralismo “in pratica”*, in *Federalismi.it*, 2025, n. 14, pp. 104-137, spec. 130 s. Nonché il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva condotta dai Comitati per la legislazione della Camera e del Senato (in A.S., XIX legislatura, boll. giunte e comm., 11 giugno 2025).

del Parlamento non possono non apparire, almeno di norma, poco giustificabili¹⁰.

2. Aumentano le simmetrie tra Camera e Senato, in ulteriore attuazione del monito di cui alla sentenza n. 35 del 2017

Nel complesso, è facile osservare che l'intervento riformatore va sicuramente nel senso di accentuare gli elementi di simmetria tra i regolamenti dei due rami del Parlamento. Per almeno tre ragioni.

2.1 La Camera recupera due legislature perse, senza riforme regolamentari

In primo luogo, con questo intervento, oltre che con i due precedenti, la Camera esce da una lunga fase di stallo e pare finalmente recuperare terreno rispetto a due legislature nelle quali soltanto il regolamento del Senato è stato oggetto di interventi organici di revisione. Si fa riferimento alle riforme approvate, in particolare, il 20 dicembre 2017, all'indomani del fallimento della revisione costituzionale che avrebbe ridisegnato struttura e funzioni del Senato e alla vigilia dello scioglimento con cui si è conclusa la XVII legislatura¹¹; e il 27 luglio 2022, a seguito delle revisioni costituzionali che hanno ridotto il numero dei parlamentari ed abbassato la soglia d'età richiesta per poter votare per il Senato e all'indomani dello scioglimento anticipato della legislatura successiva¹².

Alla Camera, dopo un decennio in cui il regolamento non è mutato neppure di una virgola – visti i fallimenti tanto del tentativo promosso dalla Presidente Boldrini, quanto di quello perseguito dal Presidente Fico¹³ – ma è stato oggetto

¹⁰ Cfr., in chiave forse un po' estrema, P. AQUILANTI, *Perché il monocameralismo alternato è un bicameralismo funzionale e non dev'essere un tabù*, in *Huffington Post*, 15 gennaio 2025. Uno spunto in tal senso è anche nell'ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale, su cui cfr., criticamente, M. MANETTI, *Giurisprudenza costituzionale e convenzioni sulla separazione dei poteri*, in *Rivista AIC*, 2024, n. 4, pp. 70-95, spec. 88 s.

¹¹ Su di esso cfr. A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 1, pp. 1-61; F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, in *Nuova Antologia*, 2018, n. 2285, pp. 59-69; e E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it, Focus Fonti*, 2018, n. 1, pp. 1-12.

¹² Cfr. L. CIAURRO, 2022: *Odissea nelle modifiche dei regolamenti delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, 2022, n. 3, pp. 483-563, spec. 493 s., e, anche alla luce delle prime prassi applicative, M. NARDINI, *Le prime prassi applicative del nuovo regolamento del Senato e le ulteriori prospettive di riforma regolamentare*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 7, pp. 154-190, nonché, limitatamente alla disciplina dei gruppi, L. BARTOLUCCI, N. LUPO, *L'effetto sui gruppi di Camera e Senato della rottura tra Azione e Italia Viva, tra asimmetrie (regolamentari) e simmetrie (nella prassi applicativa)*, in questa *Rivista*, 2023, n. 3, p. 161-183, e IDD., *Partiti politici e gruppi parlamentari: un'inversione dei tradizionali rapporti di forza?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2026, n. 1, pp. 93-113.

¹³ Cfr., tra gli altri, M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Cacucci, Bari, 2020, spec. p. 237 s., e M. CROCE, *Continua il viaggio del treno delle modifiche del*

di numerose interpretazioni adottate in via transitoria o sperimentale¹⁴, sembra essere stata ritrovata la via delle riforme regolamentari. Approvate a tappe successive e sempre con un ampio consenso: in parte a inizio legislatura, il 30 novembre 2022, prevalentemente volte a ridurre le soglie numeriche (anche se molte delle quali con entrata in vigore posticipata, come si è accennato)¹⁵; in altra parte a metà della medesima, il 16 ottobre 2024, soprattutto al fine di disporre una riduzione dei tempi riguardo all'esame degli atti di indirizzo¹⁶; e ora, in misura decisamente più cospicua, appunto il 17 febbraio 2026.

2.2 La Camera adotta discipline analoghe, o comunque più vicine a quelle del Senato

In secondo luogo, nel merito, la Camera, con il pacchetto in esame, introduce una serie di innovazioni le quali o si ispirano a quelle apportate al regolamento del Senato, o comunque paiono ridurre il *gap* rispetto alla disciplina vigente nell'altro ramo del Parlamento.

Si pensi anzitutto alle norme volte a prevedere la decadenza dalla carica, in caso di abbandono del gruppo di appartenenza, dei membri dell'Ufficio di Presidenza della Camera (art. 5, comma 7-*bis*, r.C.) e degli uffici di presidenza delle commissioni permanenti (art. 20, comma 1, r.C.), analogamente a quanto stabilito dal regolamento del Senato (art. 13, comma 1-*bis*, e art. 27, comma 3-*bis*, r.S.). O anche alle disposizioni che, codificando una convenzione già in essere, richiedono che i presidenti della Giunta per le elezioni e della Giunta per le autorizzazioni siano eletti tra deputati appartenenti a gruppi di opposizione (rispettivamente, art. 17, comma 2, e art. 18, comma 1, r.C.), alle quali com'è noto al Senato corrisponde un'unica Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, anch'essa presieduta da un senatore appartenente ai gruppi

regolamento della Camera dei deputati, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2025, n. 2, pp. 1-31, spec. 2 s. Si veda, a emblema dell'approdo fallimentare dell'ultimo tentativo, la seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 9 agosto 2022, con ipotesi di voto all'ultimo minuto e accuse reciproche tra i due relatori, gli onn. Baldelli e Fiano (A.C., XVIII legislatura, boll. giunte e comm., p. 3 s.).

¹⁴ Cfr. per tutti, R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, FrancoAngeli, Milano, 2015, spec. 82 s. e Y.M. CITINO, *Il diritto parlamentare "sperimentale"*, in questa *Rivista*, 2021, n. 3, pp. 1232-1283.

¹⁵ Cfr. R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime, il percorso di revisione dei Regolamenti parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2022, n. 2, p. 361 s., e G. SULPIZI, "Eppur si muove": timide riforme del Regolamento della Camera dei deputati, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2022, n. 3, pp. 1-16, nonché, anche per l'uso della formula sintetica della "riduzione dei numeri", cfr. L. CIAURRO, *L'ossessione del tempo: le modifiche del 2024 al regolamento della Camera*, in *Rassegna parlamentare*, 2025, n. 3, pp. 493-531, spec. 498.

¹⁶ Cfr. F. FABRIZZI, *A piccoli(ssimi) passi. La Camera approva il secondo pacchetto di modifiche al proprio Regolamento*, in *Quad. cost.*, 2024, n. 4, p. 891 s.; L. IALONGO, *Entrato in vigore il secondo pacchetto di riforme del Regolamento della Camera*, in questa *Rivista*, 2025, n. 1; e *amplius* L. CIAURRO, *L'ossessione del tempo*, cit., p. 498 s.

di opposizione (art. 19, comma 1, r.S.). In tutti i casi si richiede inoltre che tale requisito permanga nel corso dell'intera legislatura, a pena di decadenza dalla carica (al Senato, con ancora maggior rigore, altresì che il presidente non abbandoni il gruppo originario).

Ma altresì – sempre nella chiave di arricchimento dello statuto dell'opposizione, che costituisce un altro dei fili rossi della riforma¹⁷ – al potere per una minoranza parlamentare di chiedere la convocazione della Giunta per il regolamento: un potere che alla Camera è attribuito a “uno o più presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ad un quarto dei componenti” (art. 16, comma 1-*bis*, r.C.), mentre al Senato occorre che i capigruppo richiedenti rappresentino una soglia un po' più elevata, pari ad un terzo dei senatori (art. 18, comma 3-*bis*, r.S.). O all'arricchimento delle attribuzioni del Comitato per la legislazione con l'aggiunta di un riferimento, nel contenuto necessario dei suoi pareri, alla “valutazione di impatto”, oltre che alla “qualità dei testi” (art. 16-*bis*, comma 4, r.C.): seguendosi in ciò una scelta già operata dal Senato nel 2022, allorquando ha finalmente deciso, dopo circa 25 anni, di dotarsi di un organo analogo (art. 20-*bis*, comma 5, r.S.)¹⁸. O alla disciplina che consente alla Commissione bicamerale per le questioni regionali di invitare i rappresentanti di regioni ed enti locali a partecipare alle sue riunioni, senza diritto di voto ma dando loro il potere di formulare osservazioni e proposte (art. 102, comma 2, r.C.): con una formulazione analoga a quella inserita dal 2022 nel regolamento del Senato (art. 138-*bis*, r.S.), ma fin qui formalmente applicabile solo ove il Presidente di tale Commissione bicamerale sia un senatore¹⁹. O ancora alla possibilità per i gruppi minori di designare uno

¹⁷ Si possono richiamare, in proposito, anche il rafforzamento degli strumenti di controllo parlamentare, tra l'altro con un potenziamento del *Premier question time* e del *question time*, in Assemblea e in Commissione (artt. 135-*bis* e 135-*ter* r.C.), nonché delle interpellanze urgenti (art. 138-*bis* r.C.), oltre che con un'attenzione al seguito dato agli atti di indirizzo (art. 143, comma 1, r.C.).

¹⁸ Su cui cfr., tra gli altri, F. MICARI, *L'introduzione del Comitato per la legislazione al Senato: commento al nuovo articolo 20-bis del Regolamento*, in *Osservatorio AIC*, 2022, n. 5, pp. 72-96; S. ROTOLO, *Il nuovo Comitato per la legislazione al Senato e gli altri soggetti della buona scrittura delle leggi: tra criticità di sistema ed esigenze di riforma*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 6, pp. 143-172.

¹⁹ Il tutto in tardiva e assai parziale attuazione della disposizione transitoria di cui all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la quale, com'è noto, prevede, al comma 1, che “Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali”. Ma altresì, al comma 2, che “Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti”. Questa seconda conseguenza non può evidentemente prodursi almeno fintanto che ai rappresentanti di regioni

stesso deputato in due commissioni (art.19, comma 3, r.C.), da tempo consentita nell'altro ramo del Parlamento, dove un senatore può essere membro, a pieno titolo (senza considerare, cioè, le sostituzioni di membri del Governo), di tre commissioni in contemporanea (art. 21, comma 2, r.S.). O, infine, alle procedure europee, in cui, dopo che il Senato si è avvicinato alla Camera quanto al ruolo riconosciuto alla Commissione politiche europee nel controllo di sussidiarietà, è ora la Camera ad adottare procedure più simili a quelle di Palazzo Madama, ad esempio quanto alle competenze referenti della Commissione politiche europee in “fase discendente”, per l'esame cioè dei disegni di legge europea e di delegazione europea (art. 126-ter r.C.); e anche quanto alla possibilità di consultare i Consigli regionali nell'ambito della procedura dell'*Early Warning Mechanism*, in attuazione dell'art. 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (art. 127, comma 4, r.C.)²⁰.

Un avvicinamento tra i due regolamenti sembra correttamente registrarsi anche quanto alla disciplina relativa ai codici di condotta dei parlamentari: ossia a quelle regole etiche, introdotte soprattutto su spinta del Consiglio d'Europa, e in particolare del Gruppo di Stati contro la corruzione (c.d. GRECO)²¹. Nell'ambito dell'opera di manutenzione del regolamento della Camera, vengono previsti esplicitamente il “Codice di condotta dei deputati” (art. 16, comma 2-ter, r.C.) e il “Comitato consultivo sulla condotta dei deputati” (cui è dedicato l'art.16-ter r.C.): a codificazione di quanto già disposto dal “Codice di condotta per i deputati”, che è stato adottato in via sperimentale il 12 aprile 2016, sulla base del quale tale Comitato (spesso chiamato “Comitato etico”) già opera. Fa perciò la sua comparsa nel regolamento *maior*, subito dopo il Comitato per la legislazione, un ulteriore organo a composizione paritaria tra maggioranza e opposizioni, al quale è ora rivolto – salvo errore, per la prima volta in un regolamento parlamentare – un esplicito richiamo alla tutela della

ed enti locali non venga attribuito (e regolamentato) il diritto di voto. Sui tanti nodi che tale disposizione solleva cfr. N. LUPO, *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, a cura di V. LIPPOLIS, N. LUPO, Jovene, Napoli, 2017, pp. 37-50; e R. BIFULCO, *La lunga attesa dell'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Pasigli, Firenze, 2017, pp. 137-149.

²⁰ Ulteriori indicazioni in L. BARTOLUCCI, *Le “giunture” del sistema parlamentare euro-nazionale: il raccordo con l'Unione europea nel terzo pacchetto di riforme del Regolamento della Camera*, in questa *special issue*.

²¹ Cfr., tra gli altri, P. GAMBALE, *Le proposte di modifica dei regolamentari di Camera e Senato: verso l'adozione di un “codice etico” per i parlamentari?*, in questa *Rivista*, 2015, n. 2, pp. 1-6; e S. SILEONI, *I codici di condotta per i parlamentari, tra diritto e politica*, in *DPCE online*, 2019, n. 4, pp. 253-2771.

rappresentanza di genere tra i criteri che devono ispirarne la composizione. Rispetto al Senato, che ha previsto il Codice di condotta nel regolamento a partire dal 2017 (art. 12, comma 2-*bis*, r.S.) e lo ha adottato con delibera del Consiglio di Presidenza il 26 aprile 2022 (pubblicata però sul sito internet circa un anno dopo)²², si segnala che il codice di condotta alla Camera è adottato dalla Giunta per il regolamento²³.

La stessa soppressione dell'intervallo di almeno 24 ore tra la posizione della questione di fiducia e la sua votazione – una delle misure più significative contenute nel pacchetto in esame, a eliminazione di un classico e rilevante “tempo morto” dei lavori camerali²⁴, riconosciuto come tale da anni, anche allorché le attuali opposizioni erano in maggioranza – può essere letta come un avvicinamento alla disciplina del medesimo istituto nel Senato, ove tale intervallo, nell'ambito di una regolamentazione della questione di fiducia per più versi divergente, non è mai stato previsto. In qualche modo, per concludere questa breve rassegna, persino la nuova disciplina dei gruppi autorizzati o in deroga (art. 14, comma 2, r.C.), i quali invero sono stati espunti dal regolamento del Senato sin dal 2017, dovrebbe produrre un qualche effetto di armonizzazione tra l'assetto delle due Camere: se non altro laddove prevede che le minoranze linguistiche siano tendenzialmente rappresentate – al pari di quanto accade al Senato – da un gruppo (appunto, autorizzato, purché “di norma” con un minimo di 7 deputati), anziché, come accade ora, da una componente politica del gruppo misto (che resta praticabile, comunque, come ipotesi subordinata)²⁵.

2.3 Si sviluppano le procedure bicamerali concordate (tra le Giunte per il regolamento e tra i Presidenti di Assemblea)

In terzo e ultimo luogo, il regolamento della Camera, come riformato, prefigura la creazione di procedure bicamerali o comunque concordate tra le due Camere, anche sulla scorta di esperienze di cooperazione già realizzate, in fatto, nelle ultime legislature; o già previste, sull'altro versante, dal solo regolamento del Senato, per effetto delle modifiche apportatevi di recente.

²² F. MICARI, *Etica e politica: pubblicato il primo codice di condotta dei senatori*, in questa *Rivista*, 2023, n. 2.

²³ A suo tempo, con voto non unanime: cfr. G. PICCIRILLI, *Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il codice di condotta dei deputati*, in questa *Rivista*, 2016, n. 3.

²⁴ Secondo quel che osserva L. CIAURRO, *L'ossessione del tempo*, cit., p. 510. Su di essa cfr. R. IBRIDO, *“L'intenzione è buona, ma tardiva”: voto a data certa e contingentamento nella riforma del regolamento della Camera*, in questa *special issue*.

²⁵ Cfr. F. PICCOLI, *La riforma del Regolamento della Camera dei deputati: esiti, contenuti e cronaca del “terzo” binario di riforma*, in *Forumcostituzionale.it*, 17 marzo 2026, pp. 58-100, spec. 84 s.

Tra le disposizioni introdotte a tale scopo spicca, perché di carattere potenzialmente generale²⁶, quella sulla possibile convocazione di una seduta congiunta delle due Giunte per il regolamento, “al fine di elaborare disposizioni comuni e prassi condivise e coordinate, volte a garantire il buon andamento dei lavori parlamentari” (così l’art. 16, comma 2-*bis*, r.C., che riproduce praticamente alla lettera l’art. 18, comma 3-*ter*, r.S.). Anzi, previsioni siffatte, ove saggiamente e intensamente utilizzate, potrebbero prevenire quei fenomeni di interpretazioni divergenti, quando non opposte, di discipline regolamentari simili (o delle procedure parlamentari previste da nuove leggi ordinarie), che purtroppo in passato si sono verificati piuttosto di frequente, e aprire lo spazio, magari in via sperimentale, per nuove forme di attività su base bicamerale.

Intese con il Presidente del Senato sono inoltre prefigurate nel corso dell’esame delle iniziative legislative di iniziativa popolare e dei consigli regionali, alle quali è dedicata una disposizione *ad hoc* (art. 100-*bis*, r.C., che in tal modo corrisponde all’art. 78 r.S.), volta ad assicurare a tali iniziative un *iter* abbastanza celere, una volta che la commissione competente abbia deciso di prenderle in considerazione, e altresì a garantire un adeguato coinvolgimento dei proponenti nel corso della fase istruttoria.

Di notevole rilievo è anche la disposizione (art. 143, comma 4, r.C.) che consente di svolgere, “ove possibile, congiuntamente con l’omologa Commissione del Senato”, le audizioni del candidato proposto dal Governo, su cui le commissioni di Camera e Senato sono chiamate a esprimere un parere: un parere parlamentare, com’è noto, da esprimersi spesso a maggioranza qualificata e in più casi configurato come vincolante dalla legislazione vigente²⁷. Si tratta della codificazione, “arricchita” da alcuni elementi, del contenuto di un parere espresso “in via sperimentale e in attesa di eventuali modifiche regolamentari in materia di audizioni” dalla Giunta per il regolamento della Camera il 26 giugno 2013²⁸ e che sostanzialmente corrisponde alla disciplina introdotta nel regolamento del Senato nel 2017 (art. 47, comma 1-*bis*, r.S., modificato nel 2022 al fine di consentire che a seguito dell’audizione si apra “un dibattito a sé

²⁶ Ne evidenzia le potenzialità, commentando ovviamente la previsione introdotta nel regolamento del Senato, anche P. GIOVARRUSCIO, *Vecchie tendenze e nuove conferme. La scissione tra Azione e Italia Viva in Parlamento*, in *Osservatorio AIC*, 2024, n. 3, pp. 71-91, spec. 90 s.

²⁷ Per un panorama aggiornato delle diverse procedure in cui Camera e Senato concorrono alle designazioni dei vertici di organi esterni alle Camere cfr. ora S. BARGIACCHI, *Il Parlamento “designatore”. Assemblee rappresentative e designazioni pubbliche nelle forme di governo parlamentari*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025, spec. p. 167 s.

²⁸ In cui si consentiva lo svolgimento di audizioni informali, avendo peraltro cura di precisare che esse sono finalizzate “esclusivamente all’accertamento dei requisiti posseduti e senza possibilità di incidere sugli indirizzi gestionali degli enti ed organismi interessati”. Lo si veda riprodotto, ad esempio, in F.S. TONIATO (a cura di), *Codice parlamentare*, Lefebvre-Giuffrè, Milano, 2024, p. 963.

stante”)²⁹. Si supera così, finalmente, fors’anche sulla scorta della felice esperienza delle audizioni dei futuri commissari europei in seno alle commissioni del Parlamento europeo³⁰, e, al contrario, delle problematiche sorte nei casi in cui invece si sono previste forme di “elezione” da parte di Camera e Senato, quel risalente orientamento, affermatosi negli anni ’70, che vietava ogni audizione preventiva dei nominandi³¹.

Infine, a specchio con il vigente regolamento del Senato, sono disciplinate le intese tra i due Presidenti di assemblea – nella prassi già da tempo in essere – per la nomina dei componenti degli organi bicamerali e delle delegazioni parlamentari, al fine di assicurare, “nel rispetto del criterio della proporzionalità, la rappresentanza del maggior numero di Gruppi parlamentari costituiti nei due rami del Parlamento” (art. 56-*bis* r.C., corrispondente all’art. 26 r.S.).

L’auspicio, come si accennava, è che a tutte queste procedure bicamerali concordate si faccia un ricorso in chiave estensiva, anche e soprattutto allo scopo di razionalizzare le fasi “unificabili” del procedimento legislativo, ossia quelle conoscitive e istruttorie: in modo da favorire un contributo parlamentare il più possibile coerente e unitario, evitando perciò tanto le *navette* inutili e poco giustificabili, quanto, sul versante opposto, i già ricordati “monocameralismi di fatto”, nei quali ai parlamentari che compongono il ramo del Parlamento che si esprime per secondo finisce per essere impedito – non solo formalmente, com’è inevitabile, ma anche sostanzialmente – l’esercizio di ogni contributo partecipativo o emendativo. In altri termini, come si è già sottolineato in altra sede, anche sul modello di quanto da tempo accade nell’esame dei documenti di finanza pubblica, non mi paiono esserci ostacoli a costruire forme di istruttoria congiunta tra le competenti commissioni di Camera e Se-

²⁹ Anzi, si può notare una leggera sfumatura linguistica nella disposizione della Camera nel senso di favorire le audizioni congiunte: mentre il regolamento del Senato afferma che “l’audizione ha luogo anche in sede congiunta dei due rami del Parlamento”, quello della Camera sembra preferire questo formato allorché stabilisce che “l’audizione ha luogo, ove possibile, congiuntamente con l’omologa Commissione del Senato”.

³⁰ Su cui cfr., anche per ulteriori indicazioni, Y. CITINO, N. LUPO, *Règles pratiques, conventionnelles et coutumières dans la procédure d’investiture de la Commission européenne*, in *Revue de l’Union européenne*, no. 678, Mai 2024, pp. 283-291.

³¹ Al fine, allora, di evitare forme di impropria ingerenza parlamentare e partitica. Cfr., anche per riferimenti sulle evoluzioni della prassi e sulle proposte sul tappeto, P. GAMBALE, *Elezioni di componenti di collegi e riforme del regolamento della Camera dei deputati: primi spunti di riflessione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, n. 1, pp. 1-6; ID., *Il ruolo del Parlamento italiano nei procedimenti di designazione a cariche pubbliche: profili evolutivi e prospettive di riforma*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., pp. 273-282; e S. BARGIACCHI, *Il Parlamento “designatore”*, cit., p. 140 s.

nato, anzitutto svolgendo audizioni unificate anche al fine di agevolare, a margine delle stesse, il confronto politico informale tra deputati e senatori sul merito delle proposte emendative³².

3. Tuttavia, non poche asimmetrie persistono, e qualcun'altra ne nasce

I passi compiuti in direzione di una maggiore omogeneità di disciplina tra i due rami del Parlamento non possono però nascondere il persistere di molte disarmonie e asimmetrie tra i due regolamenti. Per carità, nessuno chiede ai due rami del Parlamento di adottare esattamente il medesimo regolamento; e qualche asimmetria pare invero ammissibile, specie se non incide sul rapporto fiduciario, né riguarda l'esercizio della funzione legislativa, necessariamente "collettivo" ai sensi dell'art. 70 Cost.³³.

Le più vistose asimmetrie sono quelle che riguardano il numero delle commissioni permanenti (su cui si tornerà *infra*, in conclusione) e i criteri per la formazione dei gruppi parlamentari. A quest'ultimo proposito, la Camera non se l'è evidentemente sentita di seguire fino in fondo la strada adottata dal Senato a partire dal 2017, che parecchi problemi applicativi ha invero sollevato, al pari del resto di quella introdotta con la revisione del 2022, che è stata presto oggetto di un'interpretazione presidenziale *contra legem*³⁴; e ha perciò evitato di richiedere, per la costituzione dei gruppi ordinari, in aggiunta al rispetto del criterio prettamente numerico, anche requisiti politico-elettorali, e altresì di innalzare la soglia numerica per costituire un nuovo gruppo in corso di legislatura. Ne discende che a partire dalla prossima legislatura alla Camera per formare un gruppo ordinario occorreranno almeno 14 deputati, sempre e senza nessun altro requisito.

³² Cfr. N. LUPO, *Alcuni rimedi per migliorare la produzione normativa e la qualità della legislazione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2024, n. 214, pp. 9-27, spec. 18 s., ove si è anche azzardato un parallelo con la prassi, di grande successo nell'Unione europea, dei c.d. "triloghi" (su cui cfr. ampiamente G. RUGGE, *Trilogues. The Democratic Secret of European Legislation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2025).

³³ Da questo punto di vista, si comprende bene come mai, anche al fine di non intaccare il delicato punto di equilibrio fino ad allora raggiunto, in seno alla Giunta per il regolamento non abbia trovato seguito il pur autorevole intervento dell'on. Pagano, presidente della Commissione affari costituzionali e senatore nella scorsa legislatura, il quale aveva chiesto, mediante la presentazione di alcuni emendamenti, di adottare anche per ulteriori profili la disciplina vigente al Senato. Cfr. A.C., XIX legislatura, boll. giunte e comm., 21 gennaio 2026, spec. p. 9.

³⁴ Cfr. A. RUSSO, *Dopo la riforma: I gruppi parlamentari al Senato nella XVIII legislatura*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2021, n. 3, pp. 1-26; M. Nardini, *Le prime prassi applicative del nuovo regolamento del Senato e le ulteriori prospettive di riforma regolamentare*, cit., p. 174 s.; M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017 e del 2022*, in *Osservatorio AIC*, 2023, n. 1, pp. 75-101; L. BARTOLUCCI, N. LUPO, *L'effetto sui gruppi di Camera e Senato della rottura tra Azione e Italia Viva, tra asimmetrie (regolamentari) e simmetrie (nella prassi applicativa)*, cit., p. 168 s.

Né hanno fatto la loro comparsa alla Camera i “deputati senza gruppo”: l’appartenenza a un gruppo resta perciò – in conformità ad uno dei principi-cardine introdotti nel 1920 – un requisito necessario dell’essere deputato. Del resto, finora sono stati pochissimi i “senatori senza gruppo”, introdotti dal 2017 come un’opzione possibile per i soli senatori a vita e poi, dal 2022, anche con riguardo a coloro che abbandonino, per dimissioni o espulsione, il gruppo di appartenenza senza aderire, nei tre giorni successivi, a un altro gruppo politico o a una componente del gruppo misto: rivelandosi una figura che non ha fin qui riscosso particolare successo nella prassi e che è stata oggetto di valutazioni prevalentemente critiche anche nel dibattito dottrinale³⁵.

Si è invece intervenuti – come si accennava – sui soli gruppi autorizzati o in deroga, al fine di attualizzare e di rendere più generica l’indicazione dei requisiti elettorali, sopprimendo finalmente quelli attuali, rimasti incredibilmente immutati dal 1971, e dunque ancora riferiti alla legge proporzionale “pre-Mattarellum”; e oggetto, nel succedersi delle legislature e delle leggi elettorali, di interpretazioni variegata, perlopiù sulla base delle contingenze³⁶. Per cui, a partire dalla prossima legislatura sarà possibile formare un gruppo autorizzato se si è, “di norma”, almeno 7 deputati, purché tale gruppo “rappresenti un partito o movimento politico, nel suo complesso quando esso risulti dall’aggregazione di più forze politiche, che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, propri candidati o liste di candidati in almeno venti circoscrizioni nazionali, accedendo, secondo la legge elettorale vigente, all’assegnazione dei seggi” (art. 14, comma 2, r.C.). Come si accennava, l’esplicito rinvio alla “legge elettorale vigente” dovrebbe leggersi come rinvio mobile, volto cioè ad incorporare di

³⁵ Cfr., tra gli altri, E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell’esperienza comparata*, in *Federalismi.it*, n. 30, 2022, pp. 53-87, spec. 62 s.; D.A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore “apolide”, sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 34, pp. 1-17; G. AGOLINO, *Il senatore elettivo “non iscritto” ad alcun Gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma, del Regolamento*, in *Osservatorio AIC*, 2022, n. 6, pp. 258-276; D. SCOPELLITI, *Il curioso caso del senatore non iscritto*, *ivi*, 2023, n. 3, pp. 159-186; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, VI ed., Giuffrè, Milano, 2024, spec. p. 327 s.; D.P. MUCCILLI, *Il senatore elettivo “non iscritto”: tra dubbi di costituzionalità e messa in discussione del libero mandato parlamentare*, in www.forumcostituzionale.it, 2025, n. 1, pp. 61-78;

³⁶ Ricostruite ad esempio da R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. MERLINI, Passigli, Firenze, 2009, p. 253 s.; S. CURRERI, *La costituzione dei gruppi parlamentari autorizzati alla Camera: il caso del gruppo Per l’Italia-Centro democratico*, in *Rassegna parlamentare*, 2015, n. 3, pp. 621-652; ID., *Gruppi parlamentari e norme anti-transfugismo*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., pp. 117-144; A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, CACUCCI, Bari, 2019, spec. p. 114 s.; nonché, riassuntivamente (ma esaustivamente), da G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2023, spec. p. 90 s.

volta in volta, per quanto possibile, i requisiti ivi stabiliti, in particolare in termini di soglie di sbarramento³⁷. Le tecniche per aggirare tali soglie di sbarramento, com'è noto, non sono mancate (a partire dalla presentazione di candidature nei collegi uninominali, o in liste vicine, ma destinate a superare la soglia di sbarramento), tuttavia ci si augura che – diversamente da quanto accaduto in passato³⁸ – il superamento di tali soglie sia ora considerato dall'Ufficio di Presidenza della Camera un elemento essenziale, quantomeno “di norma”, per la costituzione di un gruppo autonomo, in modo appunto da disincentivare il ricorso a tali tecniche elusive.

Significativa mi pare la (nuova) asimmetria che deriva dall'abolizione del processo verbale (derivante dalle modifiche agli artt. 11, 32 e 34 r.C.), che viene ora disposta alla Camera. Come si legge nella relazione illustrativa³⁹, si è deciso il “superamento di questa ritualità”, sottolineandosi il contenuto ridotto del verbale (mero elenco degli intervenuti e delle decisioni assunte), il rilievo “enorme” assunto dai resoconti sommari e, soprattutto, da quelli integrali (già “stenografici”) delle sedute, e la circostanza per cui la procedura di approvazione e di sottoscrizione dei verbali fosse “di fatto disapplicata negli organi diversi dall'Assemblea da molte legislature”. La previsione regolamentare di una “deliberazione (implicita o, se richiesto, esplicita)”, a maggioranza semplice, per l'approvazione del verbale ha finito perciò per offrire molteplici opportunità ostruzionistiche, senza un effettivo valore aggiunto⁴⁰. Ancorché rispondente a una tendenza chiara e consolidata nella prassi e per quanto già auspicato in dottrina, si tratta di un cambiamento in qualche modo “filosofico” riguardo agli strumenti di pubblicità-conoscibilità-certezza dei lavori parlamentari, per come si sono andati delineando nei decenni, anche alla luce degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, e che non sembra essere stato

³⁷ Si conferma così, incidentalmente, e una volta di più, come la legge elettorale sia a pieno titolo da ricomprendersi tra le fonti del diritto parlamentare, e, anzi, ne sia elemento costitutivo: cfr., volendo, N. LUPO, *L'evoluzione dei Regolamenti delle Camere in relazione alle trasformazioni del sistema politico ed elettorale*, in *A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive*, a cura di V. LIPPOLIS, in *Il Filangieri. Quaderno 2021*, Jovene, Napoli, 2021, pp. 11-42, spec. 15 s. Più in generale, sugli “intarsi” o le “interferenze” tra leggi e regolamenti parlamentari cfr., rispettivamente, A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed., Il mulino, Bologna, 2003, spec. p. 48 s. e E. FRONTONI, *Le interferenze tra legge ordinaria e regolamento parlamentare: il caso dei limiti ulteriori nel procedimento di delega legislativa*, in *I regolamenti parlamentari tra vecchie e nuove questioni*. Atti della giornata di studi in ricordo di Stefano Maria Cicconetti, a cura di P. CARNEVALE, E. FRONTONI, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, pp. 71-82.

³⁸ Si veda, in particolare, il parere della Giunta per il regolamento della Camera del 26 ottobre 2022, con riferimento al gruppo “Noi moderati” (in *Codice parlamentare*, cit., p. 958 s.).

³⁹ Cfr. A.C., XIX legislatura, doc. II, n. 11, cit., p. 10 s., da dove sono tratte le espressioni virgolettate nel testo.

⁴⁰ In senso conforme, auspicando cioè un superamento del processo verbale, qualificato come “una sorta di ‘documento archeologico’, privo di qualsiasi funzione”, cfr. L. CIAURRO, *L'ossessione del tempo*, cit., p. 505.

oggetto di un accordo – o quanto meno di un confronto – preventivo con l'altro ramo del Parlamento⁴¹.

4. Conclusioni. L'ineludibile questione delle commissioni permanenti, alla vigilia della XX legislatura repubblicana

Ovviamente, l'analisi delle simmetrie e delle asimmetrie potrebbe continuare – ad esempio, quanto al trattamento degli ordini del giorno, da sempre assai diverso tra Camera e Senato, e delle risoluzioni, su cui pure la riforma in commento interviene – e sicuramente si completerà e si preciserà man mano che le analisi e le riflessioni in materia cresceranno, sui prossimi fascicoli dell'*Osservatorio sulle fonti* o altrove, anche e soprattutto alla luce delle prime prassi applicative. Nel complesso, comunque, pare possibile ipotizzare, a prmissima lettura, una valutazione positiva dell'intervento riformatore: attento sì ai dettagli, per larga parte di manutenzione regolamentare, e senz'altro incompleto, ma comunque comprensivo di norme di un certo respiro e prevalentemente volte a valorizzare l'assetto bicamerale paritario, in coerenza con il già ricordato monito contenuto nella sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale. Certo, come si accennava, sarà da vedere l'effetto concreto della riforma e se e come le sue innovazioni saranno interpretate, implementate, ed eventualmente perfezionate: specie riguardo ai punti su cui esse mostrano profili ambigui e incerti⁴², o laddove determinano effetti costrittivi in capo al Governo⁴³ o prefigurano procedure piuttosto innovative⁴⁴. Il complessivo tessuto regolamentare, alla Camera come al Senato, appare ormai piuttosto invecchiato e l'innesto di nuove procedure e di istituti innovativi non è detto che funzioni al meglio⁴⁵.

In ogni caso, resta da affrontare, al più tardi entro le primissime settimane della prossima legislatura, quella che probabilmente è la lacuna più evidente

⁴¹ Si vedano in particolare le considerazioni critiche svolte dal segretario generale del Senato, Toninato, al convegno svoltosi il 23 febbraio 2026 in Luiss, di presentazione del *Codice parlamentare*, in occasione dell'inaugurazione della XXI edizione del Master in Parlamento e Politiche Pubbliche (MAPPP) della Luiss School of Government (la cui registrazione audio-video è disponibile qui: <https://www.radioradicale.it/scheda/782622/codice-parlamentare-raccolta-sistematica-delle-disposizioni-rilevanti-per-lattivita>).

⁴² Ne individua alcuni, specie riguardo alla disciplina in materia di contingentamento dei tempi e di ricorso alla questione di fiducia, R. Ibrido, *“L'intenzione è buona, ma tardiva”*, cit., il quale per questa ragione esprime una valutazione decisamente critica dell'intervento riformatore in esame.

⁴³ Si pensi, ad esempio, alle “sanzioni” in caso di mancato rispetto del *Premier Question Time*, di cui all'art. 135-bis, comma 1, r.C.

⁴⁴ Come nel caso dei comitati paritetici sulla valutazione delle politiche pubbliche (di cui si dirà subito *infra*, nel testo) o in quello delle richiamate disposizioni che consentono il coinvolgimento dei rappresentanti di regioni ed enti locali in seno alla Commissione per le questioni regionali.

⁴⁵ Ovviamente, la soluzione di regolamenti interamente nuovi – da tempo preferita, tra gli altri, da L. CIAURRO (*L'ossessione del tempo*, cit., p. 526 s.) – apparirebbe anch'essa caratterizzata da tante incognite riguardo alla sua fase attuativa.

dell'intervento riformatore, sia quanto al rapporto con il Senato, sia fors'anche in termini assoluti. Ossia la mancata revisione del sistema delle commissioni, a partire da quelle permanenti, che alla Camera sono rimaste 14, mentre il Senato le ha com'è noto ridotte a 10 già all'inizio della XIX legislatura. Tuttavia, a ben vedere nel discorso vanno incluse altresì le commissioni bicamerali, le quali hanno continuato a proliferare pure in questa legislatura⁴⁶, senza alcun mutamento delle relative regole⁴⁷; originando perciò, visto che la composizione di tutti questi organi resta paritaria tra deputati e senatori, un iper-sfruttamento dei senatori, alcuni dei quali risultano essere contemporaneamente membri di una decina di organi collegiali, e quindi sono sostanzialmente impossibilitati a dare ogni utile contributo in tutti, o quasi tutti, i consessi di cui pure nominalmente fanno parte.

Invero, la riforma contiene due mini-innovazioni anche a questo proposito. Per un verso, ridenomina le competenze della VII Commissione permanente, includendovi non solo "Cultura, scienza e istruzione", ma anche lo sport, la ricerca e l'editoria (art. 22, comma 1, r.C.): una ridenominazione che peraltro è ritenuta "meramente ricognitiva di competenze ad essa già spettanti"⁴⁸. Per altro verso, permette a ciascuna commissione di istituire, al suo interno, comitati permanenti per la valutazione delle politiche pubbliche rientranti nella loro competenza (art. 22, comma 4, r.C.). Una possibilità rispetto alla quale, peraltro, il testo vigente del regolamento non sembra già ora porre ostacoli. Tuttavia, se sfruttata adeguatamente, essa potrebbe offrire in futuro notevoli potenzialità, consentendo di istituire, in alternativa ad un comitato *ad hoc* (per la valutazione delle politiche su tutte le materie rientranti nella competenza della commissione), una serie di "mini-comitati", composti da pochissimi deputati (anche solo due o quattro, in ipotesi da dividersi equamente tra maggioranza e opposizione), dedicati esclusivamente alla valutazioni di specifiche politiche ritenute di particolare delicatezza sul piano politico e/o amministrativo⁴⁹.

⁴⁶ A inizio aprile 2026, le commissioni bicamerali risultano essere pari a 17, non considerando le commissioni miste, né le numerose delegazioni parlamentari.

⁴⁷ Sul punto cfr. R. DI CESARE, *L'aritmetica del Legislatore: rapporti e proporzioni degli organismi collegiali, in particolare bicamerali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, n. 3, pp. 384-391, nonché, con riferimento alle delegazioni, F. BIENTINESI, *La riduzione del numero dei parlamentari e la composizione delle delegazioni presso le assemblee parlamentari internazionali*, *ivi*, pp. 375-383.

⁴⁸ Cfr. A.C., XIX legislatura, doc. II, n. 11, cit., p. 9.

⁴⁹ Secondo la disciplina regolamentare, infatti, non vi sono prescrizioni sulla composizione dei comitati permanenti (un tempo chiamati "sottocommissioni"), essendo soltanto permesso a ciascun componente della commissione di sottoporre alla commissione in plenaria le relazioni predisposte in seno ad ogni comitato permanente. Su alcune esperienze di tali comitati cfr. S. MURGIA, *Comitati delle commissioni permanenti*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, n. 3, pp. 1011-1017, e M. DI NAPOLI, *I comitati permanenti in seno alle commissioni parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 2013, n. 14, vol. 2, pp. 757-794. Cfr. anche, in chiave

Come si è da più parti notato, la riduzione dei parlamentari avrebbe suggerito di rivedere in profondità non solo il numero e le competenze, ma anche le caratteristiche degli organi collegiali minori di Camera e Senato, stabilite oltre un secolo or sono⁵⁰. La relazione della Giunta per il regolamento pare consapevole di questa lacuna e altresì della complessità di una revisione in proposito, laddove segnala la necessità di “una riflessione molto approfondita e specifica che valuti con estrema attenzione la ricalibratura delle competenze delle Commissioni, a fini di una eventuale riduzione del loro numero ma anche alla luce dei mutamenti economici, sociali, culturali, politici e delle trasformazioni straordinarie che lo sviluppo tecnologico impone all’agenda parlamentare”⁵¹.

Mi pare trattarsi, almeno in astratto, di un passo avanti. Per una certa fase, specie nelle ultime settimane della XVIII legislatura, al fine di giustificare l’asimmetria con la riduzione delle commissioni decisa dal Senato, si era talvolta usato un argomento iper-pragmatico e che mi appare molto discutibile: consistente nel sostenere che, se il “vecchio” Senato con 315 senatori elettivi aveva lavorato bene con 14 commissioni permanenti, non si vede perché tale numero di commissioni non possa essere compatibile con una “nuova” Camera

comparata, C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, spec. p. 253 s.

⁵⁰ Si tratta di una considerazione abbastanza comune nell’ampia letteratura che ha accompagnato la riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari: cfr., tra gli altri, G.L. CONTI, *Temeraria è l’inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2020, spec. p. 58 s.; ID., *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari: un appello*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, n. 4, pp. 40-46; V. DI LEONE, F.M. DANIELE, G. VERRIGNO, I. Baisi, *Le prospettive di riforma dei regolamenti di Camera e Senato*, in *I Regolamenti parlamentari dopo la riforma di riduzione del numero dei parlamentari*, a cura di A. CARDONE, P. CARETTI, M. MORISI, in questa *Rivista*, 2023, n. 2, pp. 307-367, spec. 321 s.; V. DI PORTO, *La riforma “furba” e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerale dell’ordinamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2020, n. 3, pp. 392-401; ID., *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, 2022, n. 1, pp. 1-26, spec. 19 s.; C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle commissioni permanenti*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, 2022, n. 1, pp. 1-33; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, in *Quad. cost.*, 2020, n. 3, pp. 559-575; ID., *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, n. 3, pp. 327-347; C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero di parlamentari*, in questa *Rivista*, 2020, n. 2, pp. 761-794; F. NERI, *Le Commissioni parlamentari: verso un’inevitabile riforma dell’intero sistema*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, n. 3, pp. 502-512; M. PANDOLFELLI, *Quale futuro per il “sistema delle Commissioni permanenti” (e per il Parlamento) dopo la riduzione del numero dei parlamentari?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2022, n. 1, pp. 80-101; V. PUPO, *Riduzione dei parlamentari e modifica dei regolamenti delle Camere. Riforme costituzionali ed emergenza sanitaria*, Jovene, Napoli, 2021, spec. p. 74 s.; C. TUCCIARELLI, *Organizzazione e funzionamento delle Camere: quale impatto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari?*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, 2022, n. 1, pp. 1-39, spec. 18 s. In chiave minimalista cfr. invece L. VIOLANTE, *Un futuro per il Parlamento*, in *La Repubblica*, 12 marzo 2021, e M. LUCIANI, *Riforme costituzionali e revisione dei regolamenti parlamentari*, in *I regolamenti parlamentari tra vecchie e nuove questioni*, cit., pp. 33-41, spec. 40 s.

⁵¹ Cfr. A.C., XIX legislatura, doc. II, n. 11, cit., p. 9.

composta da 400 deputati⁵². È presumibile che le resistenze ad un intervento nel senso di ridurre gli organi collegiali minori siano piuttosto diffuse e forti, in quanto in tal modo si determinerebbe una riduzione delle posizioni di rilievo attribuibili ai parlamentari. Tuttavia, mi sembra altrettanto facile immaginare che senza una riarticolazione di tali organi – che auspicabilmente vada oltre il semplice accorpamento di commissioni esistenti – il ruolo del Parlamento sia destinato a diventare sempre più marginale e che le tendenze volte a bypassare le sedi camerali finiscano per rafforzarsi ulteriormente. Basti pensare a quanto spesso ormai i provvedimenti normativi più importanti, in Italia, come in altri Stati democratici, così come nell’Unione europea, tendano a consistere in “pacchetti” di interventi multisettoriali coordinati da una macro-finalità comune, il cui oggetto oltrepassa di gran lunga il perimetro delle competenze di una singola commissione permanente (e spesso anche di commissioni riunite): tant’è che, in sede di assegnazione, finiscono per essere privilegiate sempre più frequentemente le commissioni aventi competenze trasversali. E, per restare al nostro bicameralismo, a come l’articolazione differenziata delle competenze delle commissioni permanenti tra Camera e Senato dia luogo ad asimmetrie poco giustificabili, specie ove si tratti di riunirsi in forma congiunta⁵³; e, soprattutto, comportando una diversa aggregazione degli interessi in campo, rischi di determinare variazioni nella votazione di testi ed emendamenti che, in assenza della prassi del “monocameralismo alternato”, potrebbero portare a prolungate e incomprensibili *navette* tra i due rami del Parlamento.

In definitiva, una volta superato, finalmente, lo stallo che caratterizzava il testo del regolamento della Camera, mi sembrerebbero esservi i presupposti per proseguire, possibilmente in parallelo nei due rami del Parlamento, un percorso di innovazione organizzativa e procedurale, la cui urgenza mi pare essere avvertita all’interno di tutte le forze politiche. A ben vedere, lo stesso Governo, irrobustito non poco soprattutto per effetto di un accorto utilizzo della sponda europea, anche grazie alle opportunità offerte dall’affermarsi del nuovo metodo di governo euro-nazionale, e in grado ormai di disporre di procedure che gli assicurano tempi certi e rapidi in entrambi i rami del Parlamento, non sembra avere più ragione di temere un qualche rinvigorimento delle procedure parlamentari. Tanto più che grazie alla loro valorizzazione il Governo e la politica nazionale possono forse riuscire a recuperare significativi margini di

⁵² Lo si veda utilizzato, ad esempio, dall’on. Baldelli nella seduta della Giunta per il regolamento del 27 aprile 2022 (A.C., XVIII legislatura, boll. giunte e comm., p. 8 s.).

⁵³ Emblematico mi pare il caso – invero piuttosto frequente, visto l’attuale contesto globale – delle riunioni congiunte delle Commissioni III (Esteri) e IV (Difesa) della Camera con la sola 3ª Commissione del Senato, che ha sommato in sé le competenze in materia di affari esteri, difesa ed emigrazione. All’evidenza, accorpate anche alla Camera le commissioni esteri e difesa aiuterebbe ad eliminare questa asimmetria.

azione, e di efficace interlocuzione con alcune pubbliche amministrazioni che sfuggono alla direzione ministeriale, con le autonomie territoriali, e con le forze economiche e sociali, onde riuscire ad agire e ad assumere decisioni tempestive, efficaci e condivise, a nome dell'intero "sistema Paese": come è sempre più richiesto dalle tante sfide che le attuali dinamiche europee e globali lanciano nei confronti di tutti i sistemi democratici.