

23 FEBBRAIO 2018

Funzioni, organizzazione e
procedimenti parlamentari: quali spazi
per una riforma (coordinata) dei
regolamenti parlamentari?

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive
Luis "Guido Carli" di Roma



Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?

di **Nicola Lupo**

Professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive
Luiss “Guido Carli” di Roma

Sommario: 1. Il contesto difficile e il punto di appoggio rappresentato dalla nuova legge elettorale. 2. Il “monito” finale della sentenza n. 35 del 2017: omogeneità dei sistemi elettorali, ma non solo. 3. Una rilettura dell’evoluzione del bicameralismo italiano, nell’esperienza repubblicana. 4. L’assetto delle fonti del diritto parlamentare: l’intarsio tra legge e regolamento parlamentare. 5. Quali spazi per i regolamenti parlamentari (a Costituzione invariata)? 6. Verso un ri-disegno dell’organizzazione e delle funzioni parlamentari? 7. *Post scriptum*: la riforma del (solo) regolamento del Senato del 20 dicembre 2017, a completamento della legge elettorale, ma disattendendo il “monito” della sentenza n. 35 del 2017

1. Il contesto difficile e il punto di appoggio rappresentato dalla nuova legge elettorale

Il momento in cui si svolge questo convegno è per più versi particolare. La politica, in Italia ma non solo, è in una fase critica, in cui sembra prevalere l’irrazionalità, tra populismi e spinte reazionarie. Si avverte che questa fase rappresenta il frutto di una serie di opzioni sbagliate, anche sul piano istituzionale: tra tutte, ovviamente, la legge n. 270 del 2005 (la legge elettorale c.d. “Porcellum”), che ha prodotto danni assai gravi sulla legittimazione della classe politica e delle istituzioni; oltre alle tante progettazioni di riforme costituzionali proposte, esaminate, e almeno un paio di volte anche approvate dalle due Camere, ma poi respinte dai cittadini.

La rappresentanza politica, in particolare, è in questa fase sottoposta a sfide epocali, a partire da quella derivante dal venire meno dell’impossibilità tecnologica della democrazia diretta¹. L’entità di tali sfide è tale che la progettazione istituzionale è tenuta a non arrestarsi e che la stessa giustizia costituzionale, come insegna la giurisprudenza del Tribunale Costituzionale Federale tedesco, è chiamata a porsi in ottica in qualche modo protettiva degli istituti che fondano la democrazia rappresentativa, a partire dal diritto di voto.

¹ Cfr., tra gli altri, M. DOGLIANI, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, in [constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), n. 2/2017, e S. SICARDI, *Il parlamento e il suo futuro. Una lunga storia alla prova del XXI secolo. Relazione introduttiva*, in https://www.gruppodipisa.it/images/seminari/2016_Seminario_Vercelli/Prof_Stefano_Sicardi_Relazione_introduttiva.pdf, versione provvisoria, 25 novembre 2016.

In sintesi, v'è bisogno più che mai, in un momento così, di un sistema istituzionale solido, che purtroppo oggi non abbiamo e che pare un obiettivo assai ambizioso, specie a un anno di distanza dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

Il quadro, però, non può essere dipinto solo a tinte fosche. Ora, infatti, abbiamo una nuova legge elettorale (la legge n. 165 del 2017), a mio avviso non tacciabile di incostituzionalità².

Con ogni probabilità, non è la migliore delle leggi elettorali possibili. Ma è un importante punto di appoggio, attorno al quale qualcosa, forse, si può costruire. Sempre – ovviamente – che riesca a durare, andando oltre le prossime elezioni e magari restando in vigore per anni, se non per decenni. Ed è questo il mio auspicio, non solo e non tanto da cittadino, ma anche e anzitutto da costituzionalista. La stabilità di una legge elettorale innalza, di per sé, il suo tasso di legittimazione: fa sì che essa venga riconosciuta come regola valida e legittima da un ventaglio più ampio di forze politiche, ossia dai vincitori – e auspicabilmente anche dagli sconfitti – delle diverse elezioni succedutesi durante il periodo della sua vigenza.

Anche la comunità degli studiosi, costituzionalisti e politologi che siano, gioca un ruolo essenziale nel solidificare o, al contrario, nell'indebolire il sistema istituzionale. Basti pensare che le leggi elettorali n. 270 del 2005 e n. 52 del 2015 sono state “colpite” da dichiarazioni di illegittimità costituzionale, rispettivamente dalle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 – a mio avviso, più che giustamente la prima, un po' meno la seconda – allorquando, per una ragione o per l'altra, sono rimaste “senza padre/madre” politico, oltre che sulla scorta delle tante critiche mosse dagli studiosi, dai giudici e, da ultimo, dai cittadini. La legge n. 270 del 2005, in quanto aveva dato pessima prova di sé in particolare nelle elezioni del 2013 (sia perché non in grado di dare origine ad una maggioranza chiara nei due rami del Parlamento, sia perché il premio di maggioranza aveva originato effetti assai disproportionali), tanto da essere duramente criticata e rinnegata anche da alcuni di coloro che l'avevano promossa e agevolata nel suo iter parlamentare.

La legge n. 52 del 2015, in quanto oggetto di severe critiche all'interno dello stesso PD, specie dopo che, alla luce di taluni sondaggi, ci si era resi conto che il premio di maggioranza, al ballottaggio, sarebbe potuto andare a vantaggio del Movimento 5 stelle e, soprattutto, in quanto risultata *a posteriori* incompatibile con un bicameralismo simmetrico quale quello uscito confermato dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016³.

² Si è illustrata questa tesi in *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 2/2017.

³ Sulle leggi elettorali del 2005 e del 2015 come “attuative” di “progettazioni costituzionali poi non entrate in vigore piuttosto che della Costituzione vigente” cfr. G. TARLI BARBIERI, voce *Sistemi elettorali elettorali (Camera e Senato)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, X, Milano, Giuffrè, 2017, p. 904; e, con riferimento alla sola legge del 2015, P.

La Corte costituzionale, in entrambi i casi, ha perciò potuto esercitare il suo sindacato sulle leggi elettorali – particolarmente delicato perché incide sulle regole del gioco della dinamica politica – senza rischiare di suscitare reazioni particolarmente dure dato, che quelle due leggi elettorali non stavano più a cuore a nessuno, o quasi, tanto da non essere più avvertite come proprie neppure dai loro promotori.

2. Il “monito” finale della sentenza n. 35 del 2017: omogeneità dei sistemi elettorali, ma non solo

Proprio dalla sentenza n. 35 del 2017, quindi, si può e si deve ripartire. O, meglio, dalla lettura “attiva” che la parte finale di quella sentenza ha proposto del referendum costituzionale, e del suo esito.

Non va dimenticato che la Corte costituzionale ha anzitutto scelto di posporre il giudizio sulla legge elettorale rispetto allo svolgimento del referendum: con una decisione a mio avviso assolutamente saggia, che l’ha posta al riparo dal duro confronto pre-referendario e, al tempo stesso, le ha consentito di valutare la legge elettorale alla luce di un parametro stabile e non controverso⁴.

Inoltre, la Corte ha deciso di dare un qualche rilievo all’esito del referendum costituzionale anche all’interno della motivazione della sentenza n. 35 del 2017. Nel monito con cui tale pronuncia si chiude, ha infatti affermato che “l’esito del referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016 ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive. In tale contesto, la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all’esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee”.

Si tratta di parole “pesanti”, non a caso sintoniche con le dichiarazioni rese, in più sedi, dal Presidente della Repubblica Mattarella all’indomani del referendum costituzionale e con il comunicato stampa con cui la Corte aveva reso noto il dispositivo della pronuncia sulla legge n. 52 del 2015⁵.

CARNEVALE, *Leggendo in filigrana il comunicato-stampa della Corte costituzionale del 25 gennaio scorso... sperando di non incorrere in allucinazioni. Note a prima (non lettura) sulla decisione relativa alla legge n. 52 del 2015*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2017, p. 9 s. (osservando come questa sia stata “oggetto repentino di un vero e proprio disconoscimento di paternità”).

⁴ In questo senso, cfr. V. LIPPOLIS, *L’Italicum di fronte alla Corte e i tempi del referendum sulla riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 18/2016 (e gli altri interventi al seminario *La Corte e l’Italicum*, svoltosi a Roma il 12 settembre 2016). *A posteriori*, cfr. ampiamente e adesivamente G.M. SALERNO, *Dopo l’Italicum: la giurisprudenza costituzionale come crocevia tra le istituzioni repubblicane*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2017, p. 261 s., spec. 262 s. (con indicazioni anche sui numerosi comunicati stampa che la Corte ha reso per giustificare la tempistica adottata).

⁵ Cfr., per il richiamo dei principali orientamenti del Presidente della Repubblica, G.M. SALERNO, *Dopo l’Italicum: la giurisprudenza costituzionale come crocevia tra le istituzioni repubblicane*, cit., p. 269 s.

Esse paiono suscettibili di segnare una svolta non di poco conto nella linea di politica istituzionale da seguirsi riguardo alle leggi elettorali (come poi è in effetti prontamente accaduto, con la legge n. 165 del 2017) e, più in generale, relativamente al nostro bicameralismo.

Tanto l'esito referendario quanto il monito appena riportato, a mio avviso, sono da intendersi in modo estensivo, come elementi in base ai quali individuare le linee di fondo lungo le quali l'evoluzione del parlamentarismo italiano è tenuta a procedere. A conferma del fatto, rilevato dagli interpreti più attenti, che l'esito referendario va letto non come un blocco *tout court* ai processi di riforma, bensì come indice di una diversa direzione che l'evoluzione istituzionale dovrà seguire⁶.

Il monito non va dunque riferito esclusivamente alla legge elettorale, ma pure all'assetto bicamerale – il Parlamento, che qui, come si vedrà meglio tra un attimo, è inteso come organo unitario –, se non all'intero sistema costituzionale: nella logica della permanenza e anzi della assoluta centralità della forma di governo parlamentare, che può considerarsi vero e proprio “modello europeo di governo” e che la Corte richiama, con insistenza, all'interno della sentenza n. 35 del 2017. Tale monito, perciò, ben si può riferire anche ai regolamenti parlamentari e ai loro contenuti.

Detto in altri termini, il monito contenuto nella sentenza 35 del 2017 verrebbe tradito sia nel caso in cui si mantenessero o si adottassero leggi elettorali difformi tra i due rami del Parlamento, suscettibili di originare maggioranze diverse, sia nel caso in cui, pur in presenza di leggi elettorali simili e di composizioni politicamente omogenee presso le due assemblee, fossero i regolamenti parlamentari a creare artificiali disomogeneità e asimmetrie tra i due rami del Parlamento

Detto altrimenti, a seguito del referendum del 4 dicembre 2016 e di questo monito, lasciati alle spalle oltre tre decenni di tentativi falliti di riforma del bicameralismo al fine di differenziare tra loro i due rami del Parlamento, torna corrente la lettura che interpreta la Camera e il Senato non come due distinti e autonomi organi costituzionali, bensì come articolazioni di un (unico) organo costituzionale, il Parlamento⁷.

Nel testo costituzionale, del resto, vi è un'ambiguità, evidenziata dalla denominazione delle rubriche e dallo stesso contenuto dell'art. 55 Cost. nel primo comma (il Parlamento “si compone”) e nel secondo

⁶ Si tornerà sul punto *infra*, nel par. 5.

⁷ Cfr. soprattutto A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003³, spec. p. 111 s., il quale sostiene che il Parlamento sia “un organo unico a struttura complessa”, spingendosi a parlare di “forma atipica di monocameralismo”. In senso sostanzialmente convergente, cfr. anche le riflessioni di Leopoldo Elia sul “bicameralismo procedurale” e sul “bicameralismo cooperativo” (su cui cfr., sinteticamente e *a posteriori*, J. LUTHER, *Il contributo di Leopoldo Elia al bicameralismo*, in M. DOGLIANI (a cura di), *La lezione di Leopoldo Elia*, Napoli, ESI, 2011, p. 231 s.). *Contra*, nel senso di ritenere che Camera e Senato siano organi “del tutto indipendenti fra loro”, tanto da poter esser oggetto di scioglimento anche individualmente, cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento: a) principi generali e funzioni*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, p. 757 s.

comma (dedicato a disciplinare i caratteri del Parlamento in seduta comune). Fu proprio questa studiata oscillazione che rese possibile, in Assemblea Costituente, il compromesso che è alla base dell'opzione per il bicameralismo simmetrico: quello che si raggiunse tra i partiti politici di ispirazione marxista, originariamente favorevoli ad un sistema monocamerale, e le forze politiche di radici cattoliche e liberali, sostenitrici del bicameralismo (ma profondamente divise al loro interno su quale bicameralismo adottare)⁸. Nel Parlamento come disciplinato dalla Costituzione repubblicana, articolato in due rami entrambi direttamente eletti dai cittadini e dotati esattamente dei medesimi poteri, i primi poterono vedere una qualche realizzazione, almeno parziale, del loro obiettivo, mentre le seconde poterono vantare la configurazione di due organi costituzionali distinti, quali la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, riuniti solo eccezionalmente nel Parlamento in seduta comune.

Oggi, alla luce dell'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, mi paiono esserci ottime ragioni per sciogliere, ove possibile, quell'ambiguità nel senso di leggere il Parlamento come un organo unitario.

3. Una rilettura dell'evoluzione del bicameralismo italiano, nell'esperienza repubblicana

In questa chiave, e grazie alla discontinuità derivante dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, è forse possibile ipotizzare, a grandissime linee, una rilettura delle principali fasi del bicameralismo italiano.

Nell'epoca della legge elettorale proporzionale (1948-1992, con la sola parentesi della "legge truffa" nel 1953 alla Camera), si è infatti realizzata una omogeneizzazione politica delle due Camere, grazie al ruolo dei partiti politici, i quali hanno consentito di superare le sensibili differenze istituzionali previste, specie in origine, dalla Costituzione (e moltiplicatesi per effetto delle numerose divergenze riscontrabili nei regolamenti parlamentari). La parificazione della durata delle due Camere, in fatto e (poi) in diritto, con lo svolgimento sempre contestuale delle elezioni per la loro elezione, è stato probabilmente l'elemento decisivo che ha reso possibile tale omogeneizzazione politica.

⁸ Per una rilettura dei lavori costituenti sul bicameralismo cfr., tra gli altri, P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni. La camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano, Comunità, 1977, spec. p. 79 s., G. RIVOSECCHI, *Art. 55*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 1099 s., M. CERMEL, *Alle origini dell'opzione bicamerale, tra esigenze di rappresentanza dei territori e di garanzia antitotalitaria*, in G.C. DE MARTIN - Z. WITKOWSKI - P. GAMBALE (a cura di), *Parlamenti, politiche pubbliche e forme di governo: esperienze e prospettive in Italia e Polonia*. Atti del V Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali, Padova, Cedam, 2016, p. 135 s., nonché, volendo, il *nostro commento* all'art. 55 Cost., in corso di pubblicazione in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, il Mulino, 2018.

In questa fase si può parlare, perciò, di una lettura partitocratica del bicameralismo e della stessa forma di governo parlamentare, con i partiti politici che, forti del ruolo fondativo dell'ordinamento repubblicano e del solido radicamento sociale, hanno funzionato da tessuto connettivo di un sistema istituzionale di per sé abbastanza debole.

La seconda fase si afferma, invece, a partire dagli anni Novanta (1993-2016). Nella logica della legge elettorale (prevalentemente) maggioritaria, con partiti politici in difficoltà, anche per effetto di “Tangentopoli”, si è registrato un tentativo pluridecennale di differenziare origini e funzioni delle due Camere, al fine di dare un senso rinnovato al bicameralismo, ormai più difficile da omogeneizzare sul piano politico, e di rendere più agevoli il circuito dell'indirizzo politico e gli stessi procedimenti legislativi. Come è comprensibile, l'esistenza di questi processi di revisione del bicameralismo ha prima rallentato e poi bloccato del tutto i percorsi di auto-riforma di Camera e Senato, contribuendo a determinare, nel complesso, un chiaro indebolimento del Parlamento⁹.

Tuttavia, ormai, credo che occorra prendere atto del fallimento di questa tentata evoluzione in senso maggioritario, sulle cui cause la ricerca storica e istituzionale avrà modo di interrogarsi a lungo. Quel che pare, comunque, piuttosto chiaro è che, a questo punto, dopo il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, la logica del maggioritario non è più idonea a rappresentare l'asse portante attorno a cui sviluppare l'evoluzione della disciplina dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere.

La terza fase, infine, quella del post-referendum, si svolge con un sistema partitico ormai permanentemente instabile o, come preferiscono dire i politologi, “deistituzionalizzato”¹⁰: un sistema partitico dalle caratteristiche esattamente opposte rispetto a quello con cui si era aperta la storia repubblicana, che era contraddistinto dalla stabilità degli orientamenti dell'elettorato (prevalentemente derivanti da voto di appartenenza) e dalla continuità nella classe parlamentare (con un vero e proprio *cursus honorum* all'interno dei vari partiti).

Ne discende l'emergere di una pressante esigenza costituzionale di omogeneizzazione giuridico-istituzionale delle due Camere. A questa esigenza si risponde, perciò, anzitutto, con una riproporzionalizzazione del sistema elettorale (per la prima volta identico, per effetto della legge n. 165

⁹ Si vedano, per tutti, e con approcci variegati, i contributi pubblicati in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, il Mulino, 2013, nonché il fascicolo n. 2 di *costituzionalismo.it*, dedicato a *Mediazione politica e compromesso parlamentare*.

¹⁰ Cfr., per tutti, A. CHIARAMONTE - V. EMANUELE, *Il sistema partitico italiano tra cambiamento e stabilizzazione su basi nuove*, 29 maggio 2014, reperibile presso: https://cise.luiss.it/cise/wp-content/uploads/2014/07/DCISE6_147-152.pdf (i quali osservano che il sistema partitico è “caratterizzato dal disallineamento tra elettori e partiti e dunque da una forte fluidità nei comportamenti di voto (e di non voto)”) e, con approccio più complessivo, A. CHIARAMONTE - V. EMANUELE, *Party system volatility, regeneration and de-institutionalization in Western Europe (1945–2015)*, in *Party Politics*, n. 4/2015, p. 1-13.

del 2017, tra i due rami del Parlamento) ma anche con l'attenuazione delle differenze nei regolamenti parlamentari, mediante la costruzione di procedimenti e di amministrazioni bicamerali¹¹.

In definitiva, si va tuttora alla ricerca di efficaci meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare: quelli, per intenderci, prefigurati come necessari all'inizio dei lavori dell'Assemblea Costituente con l'ordine del giorno Perassi, ma poi non garantiti fino in fondo dalle disposizioni collocate nella seconda parte della Costituzione¹². Del resto, è chiaro che i valori della rapidità del processo decisionale e della stabilità di governo – per riprendere la terminologia delle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 – non sono realizzabili soltanto con la legge elettorale; anzi, essi richiedono apposite discipline collocate nelle leggi ordinarie, specie quelle ordinamentali, e, come si vedrà a breve, soprattutto nei regolamenti parlamentari.

In questa logica, si può persino intravedere sin d'ora quella che, a mio avviso, dovrebbe essere la tappa conclusiva del processo di riforma iniziato nei mesi scorsi: la parificazione, mediante una revisione costituzionale “mirata”, dell'elettorato attivo (e fors'anche di quello passivo) per i due rami del Parlamento. Si porrebbe così fine a quella che è una evidente irrazionalità del nostro sistema istituzionale, posto che la scelta di attribuire agli elettori più giovani quello che, in un sistema bicamerale simmetrico, risulta essere “mezzo voto” appare davvero difficilmente giustificabile. Rispetto a tutte le obiezioni sollevate riguardo alla legge n. 165 del 2017 con riferimento a pretese lesioni dell'eguaglianza del voto, mi sembra che quella che la stessa Costituzione determina – in combinato disposto con la legge ordinaria che, abbassando la maggiore età da 21 a 18 anni, ha finito per aggravare ulteriormente tale discriminazione – appaia di tipo macroscopico.

La parificazione dell'elettorato attivo (e passivo) per Camera e Senato sarebbe un modo per contribuire a risanare l'attuale frattura tra classe politica e società civile, che è anche una frattura tra le generazioni, le cui conseguenze oggi paghiamo. E sarebbe altresì il modo migliore per recepire fino in fondo il monito della sentenza n. 35 del 2017, rendendo per definizione più omogenea – salve ovviamente le diversità legate al disegno dei collegi e alla possibilità di voti disgiunti tra Camera e Senato da parte del medesimo elettore – la composizione dei due rami del Parlamento.

¹¹ Cfr. C. FASONE, *Qualcosa si muove sul fronte delle revisioni dei regolamenti della Camera e del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017, nonché *infra*, i parr. 6 e 7.

¹² Sulle ragioni per cui ciò accadde, cfr., tra gli altri, G. AMATO - F. BRUNO, *La forma di governo italiana: dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1981, p. 33 s. e *A colloquio con Dossetti e Lazzerati*, intervista di Leopoldo Elia e Pietro Scoppola, Bologna, il Mulino, 2003, spec. p. 54 s. (ove tra l'altro Elia riferisce che De Gasperi convocò Tosato, che voleva formule più vicine al cancellierato, per dirgli “Lascia perdere! Qui non ci fidiamo”, per dimostrare come siano stati i politici a volere una forma di governo ipergarantista, respingendo le proposte dei giuristi che volevano rafforzare l'esecutivo).

Si potrà forse obiettare, in chiave tutta contingente, che si tratterebbe di una misura che, alla luce dell'attuale distribuzione dei consensi elettorali, favorirebbe una certa forza politica (il Movimento 5 stelle) a scapito di altre. Tuttavia, mi sia consentito, in questa sede, limitarmi da un lato a distinguere tra loro i piani della riflessione costituzionale e della tattica politica e, dall'altro, a ricordare che la presenza di questa discriminazione è stata (diffusamente) segnalata già da tempo, quando ancora quel Movimento non esisteva¹³.

4. L'assetto delle fonti del diritto parlamentare: l'intarsio tra legge e regolamento parlamentare

La stasi, pressoché completa, dei regolamenti parlamentari nell'ultimo ventennio – che ora si è finalmente interrotta, limitatamente purtroppo al solo Senato¹⁴ – ha prodotto una serie di effetti, che qui vale la pena, sinteticamente, richiamare.

In primo luogo, l'accrescimento, in quantità e in qualità, delle interpretazioni regolamentari fornite dai Presidenti di Assemblea, chiamati sempre più spesso a colmare i buchi del regolamento o ad adeguare discipline ormai palesemente inadeguate o contrastanti con normative sopraggiunte. Va anche registrato che, nel dare origine a tali interpretazioni regolamentari, assai di rado i Presidenti si sono avvalsi dell'organo collegiale che a ciò sarebbe deputato, ossia della Giunta per il regolamento. Quest'ultima, a maggior ragione dopo il discusso ruolo da essa giocato, all'inizio della XVII legislatura, nella vicenda della decadenza del sen. Berlusconi¹⁵, e anche a causa degli equilibri interni, che spesso sono fuori dal controllo della maggioranza¹⁶, è stata emarginata, mentre i Presidenti di Assemblea hanno preferito spesso anticipare queste interpretazioni davanti ad un altro organo collegiale, anch'esso da loro presieduto, ossia la Conferenza dei capigruppo. Come è evidente, si tratta di un mutamento tutt'altro che neutrale, dato che la Conferenza dei capigruppo è portata ad adottare un approccio inevitabilmente più "contingente" alle questioni regolamentari ed è caratterizzata da una pubblicità dei lavori pressoché nulla, non essendo

¹³ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, N. LUPO, *Accanto al referendum. La sottovalutazione della disciplina elettorale "di contorno" e alcuni suoi necessari "aggiustamenti"*, in A. BARBERA - G. GUZZETTA (a cura di), *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007, p. 513 s., spec. 528 s.

¹⁴ Si veda *infra*, il par. 7.

¹⁵ Cfr., tra gli altri, A. GIGLIOTTI, *Voto palese e voto segreto nella "verifica dei poteri"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2014, p. 871 s., S. CURRERI, *Il voto segreto su Berlusconi: un precedente grave e preoccupante*, in *forumcostituzionale.it*, n. 1/2014, nonché P. TORRETTA, *L'incandidabilità al mandato parlamentare. La "legge Severino" oltre il "caso Berlusconi"*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015.

¹⁶ Collegano lo scarso utilizzo della Giunta per il regolamento del Senato nella XVII legislatura al fatto che in essa risultasse una prevalenza dei parlamentari di opposizione A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*, n.1/2018, p. 17.

pubblicato neppure il resoconto sommario dei suoi lavori, che invece segue le sedute della Giunta per il regolamento¹⁷.

Tutto ciò ha spesso portato, in questi decenni, ad una sovraesposizione dei Presidenti di Assemblea, che sono stati chiamati a giocare non soltanto un ruolo esterno sempre più significativo, ma anche a dirimere nodi regolamentari e procedurali di non poco momento all'interno di ciascuna Camera¹⁸.

Rispetto a questa patologia, sviluppatasi nella c.d. fase maggioritaria, ma rivelatasi con chiarezza nella XVI legislatura, soprattutto durante la presidenza della Camera di Gianfranco Fini¹⁹, il rimedio – tutto politico – di eleggere presidenti delle Camere “neofiti” della politica, anziché leader di partito, si è rivelato, forse, peggiore del male: questi ultimi, infatti, appoggiandosi sulla forza istituzionale (che emerge in un panorama politico debole e instabile), leader di partito lo sono potuti diventare, sul finire della XVII legislatura.

In ogni caso, la mancanza di un equilibrio soddisfacente negli assetti della forma di governo e l'alternanza delle forze politiche al governo (e, con essa, di presidenti delle Camere di opposta estrazione politica) hanno incoraggiato l'“inseguimento del peggior precedente”: vale a dire, il ricorso continuo a forzature procedurali, mediante il richiamo a precedenti, gradualmente sempre più distanti dal testo del regolamento. Si pensi, tra tanti esempi, alle questioni di fiducia su maxiemendamenti, o alle autorizzazioni alla formazione di gruppi in deroga e di componenti politiche del gruppo misto, tanto per citare i casi più eclatanti²⁰.

¹⁷ Su questa tendenza a sostituire la Giunta per il regolamento con la Conferenza dei capigruppo cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, LUP, 2006, p. 11 s., spec. 27, N. LUPO, *I poteri di “giudice” e di “integratore” del diritto parlamentare*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-13*, Napoli, Jovene, 2013, p. 183 s., spec. 211 s., e L. BARTOLUCCI, *Lo scarso coinvolgimento delle Giunte per il regolamento durante il percorso delle riforme istituzionali*, in N. LUPO - G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari “sotto stress”*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 281 s.

Si può segnalare che, per effetto della riforma del regolamento del Senato approvata il 20 dicembre 2017 (su cui si tornerà *infra*, nel par. 7), si è previsto che il Presidente del Senato sia tenuto a sottoporre alla Giunta una questione di interpretazione del regolamento “quando uno o più Presidenti di Gruppo la cui consistenza numerica sia pari ad almeno un terzo dei componenti del Senato” (cfr. il nuovo comma 3-bis aggiunto all'art. 18 del regolamento del Senato).

¹⁸ Sull'evoluzione del ruolo dei Presidenti di Assemblea cfr. *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-13*, cit., nonché E. GIANFRANCESCO - N. LUPO - G. RIVOSECCHI (a cura di) *I presidenti di assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014.

¹⁹ Su cui, specificamente, P. ARMAROLI, *Lo strano caso di Fini e il suo doppio nell'Italia che cambia: tutte le anomalie della XVI legislatura e oltre*, Firenze, Pagliai, 2013, spec. p. 172 s. Cfr. anche N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale*, in *I presidenti di assemblea parlamentare*, cit., p. 9 s.

²⁰ Cfr. N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013, *passim*, nonché D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto*

In parallelo, si è registrato il diffondersi di procedure parlamentari non disciplinate dal regolamento, ma adottate “in via sperimentale” o “in via provvisoria”: pareri delle Commissioni affari costituzionali sul rispetto delle competenze normative; procedure per l’istituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio; controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà e altri poteri europei dei Parlamenti nazionali previsti dal trattato di Lisbona; durata del turno di presidenza del Comitato per la legislazione; rapporti con portatori di interessi e loro consultazioni. Molte delle quali si sono poi consolidate nel tempo, ma rimanendo incompiute e insoddisfacenti, oltre che, di regola, sempre più asimmetriche²¹.

Il tutto, con una qualche dose di paradosso visto che tali procedure sperimentali finiscono chiaramente per eludere il significato garantistico dell’art. 64, primo comma, Cost., mentre lo *status* dei regolamenti parlamentari quali fonti del diritto a pieno titolo dell’ordinamento, ancorché non assoggettabili al sindacato della Corte costituzionale sulle leggi e gli atti aventi forza di legge, ha trovato conferma nella più recente giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 120 del 2014 e n. 262 del 2017, in materia di autodichia; ordinanza n. 149 del 2016, sull’iter della legge sulle unioni civili) con il riconoscimento a ciascuna Camera di una sfera di autonomia normativa che “non attiene alla sola disciplina del procedimento legislativo, per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione, ma riguarda anche l’organizzazione interna”²² e con la specificazione che, relativamente al procedimento legislativo, “le eventuali violazioni di mere norme regolamentari e della prassi parlamentare [...] debbono trovare all’interno delle stesse Camere gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti”²³.

parlamentare), in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2007, p. 533 s., e C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, p. 741 s.

²¹ Sulle procedure parlamentari adottate in via sperimentale, diffusesi negli ultimi quindici anni sia alla Camera sia al Senato, cfr., criticamente, R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare*, cit., p. 82 s.

²² Così, da ultimo, la sentenza n. 262 del 2017, la quale dalla sfera di autonomia normativa riconosciuta alle Camere e alla Presidenza della Repubblica ha fatto discendere la conferma dell’autodichia con riguardo ai rapporti di lavoro dei loro dipendenti. Per un commento a prima lettura cfr. R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l’autodichia degli organi costituzionali*, in *federalismi.it*, n. 24/2017, nonché, volendo, N. LUPO, *Sull’autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, in *forumcostituzionale.it*, 21 dicembre 2017.

²³ Così l’ordinanza n. 149 del 2016. Su tale ordinanza, cfr., in termini assai critici, S. CURRERI, *In memoriam dell’art. 72, comma 1, Cost. (ordinanza n. 149/2016)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2017, p. 384 s. Tende invece a vedervi, pur nelle ambiguità del caso, una conferma del fatto che nei regolamenti delle Camere la Corte vede una “fonte alla quale sono attribuiti ampi margini di scelta, che potrebbero essere opportunamente sfruttati”, G. BRUNELLI, *Lo “spazio” dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017. Cfr. anche *infra*, il prossimo paragrafo.

Infine, in questa fase si è assistito, in più casi, all'intervento del legislatore pure in aree tradizionalmente coperte dai regolamenti parlamentari, ancorché – probabilmente – ad essi non riservate in forma esclusiva²⁴.

Si pensi, per citare anzitutto l'esempio più recente, all'art. 15-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2017, introdotto dalla legge di conversione n. 123 del 2017, che novella l'art. 52, terzo comma, della legge n. 62 del 1953. È una disposizione legislativa per più versi atipica, visto che essa è volta ad autorizzare la Commissione bicamerale per le questioni regionali a compiere attività che, in base alle sue competenze e persino alla sua stessa denominazione, sembrerebbero doversi dare per scontate, come lo svolgimento di audizioni dei rappresentanti regionali e locali, sulla base di quanto stabilito all'interno di un proprio regolamento. Essa peraltro si spiega, da un lato, alla luce dell'esistenza di una riserva di legge sulle modalità di costituzione della Commissione posta dall'art. 126 Cost. e, dall'altro lato, in quanto conseguenza della persistente mancata attuazione dell'art. 11 l. cost. n. 3 del 2001, che, come è noto, ha rimesso ai regolamenti parlamentari l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali²⁵.

Ma si pensi altresì alla norma di legge che stabilisce che alla presidenza del COPASIR (Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica) sia eletto un parlamentare tra quelli “appartenenti ai gruppi di opposizione” (art. 30, comma 3, della legge n. 124 del 2007)²⁶: uno dei pochi casi in cui viene codificata la regola, altrimenti di natura convenzionale, dell'attribuzione della presidenza di una commissione di controllo ad esponenti dell'opposizione. Tale disposizione potrebbe, in effetti, ritenersi invasiva della tradizionale riserva di regolamento parlamentare, se intesa in termini rigorosi, mentre può trovare una sua spiegazione nel fatto che sul punto i regolamenti parlamentari – da tempo alla faticosa, e fin qui piuttosto vana, ricerca di uno statuto dell'opposizione – tacciono, oltre che, evidentemente, nella natura bicamerale dell'organo²⁷.

²⁴ Sui regolamenti parlamentari come fonti riservatarie solo relativamente alla disciplina del procedimento legislativo cfr. G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986, spec. p. 223 s.

²⁵ Per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare a 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 V. LIPPOLIS - N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, dedicato a *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Napoli, Jovene, 2017, p. 37.

²⁶ Su cui cfr. C. NARDONE, *Il controllo parlamentare sui servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di Stato*, in R. DICKMANN - S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, 375-441, spec. 411.

²⁷ Specie alla luce di quest'ultimo elemento può spiegarsi il fatto che una previsione analoga, relativa alla presidenza della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, sia stata recentemente introdotta – a codificazione di una convenzione già operante da tempo – nell'ambito della già ricordata riforma del regolamento del Senato approvata il 20 dicembre 2017 (su cui si tornerà *infra*, nel par. 7), con una novella all'art. 19, comma 1, del regolamento del Senato.

Infine, si pensi ad ulteriori iniziative legislative, il cui iter non si è concluso nel corso della XVII legislatura, ma che pure richiedono, per essere comprese appieno, un approccio alle fonti del diritto parlamentare un po' diverso da quello tradizionale. Non credo infatti che nei loro confronti possa affermarsi *tout court* che esse violino la riserva di regolamento parlamentare ricavabile dall'art. 64, primo comma, Cost., anche perché altrimenti dovrebbe ipotizzarsi un piuttosto clamoroso “abbaglio” da parte dei Presidenti di Assemblea che ne hanno consentito prima la presentazione e poi l'esame nel ramo del Parlamento da essi presieduto.

Il riferimento è, anzitutto, alla proposta di legge approvata dalla Camera sulla c.d. “abolizione dei vitalizi”²⁸, volta ad intervenire, appunto con norme di legge, su una materia fin qui oggetto di regolazione con norme interne, adottate con delibere degli Uffici di Presidenza di Camera e Senato. A giustificazione di tale intervento può invocarsi, oltre all'esigenza di non avere discipline difformi per deputati e senatori (a maggior ragione visto che è frequente il caso di ex parlamentari che abbiano ricoperto entrambi i ruoli), l'espresso rinvio alla legge contenuto nell'art. 69 Cost., riguardo all'indennità parlamentare (dal quale il vitalizio in qualche misura deriva)²⁹.

E, in secondo luogo, ad una proposta di legge in materia di delegazioni parlamentari³⁰, volta a modificarne la composizione e a raccordarle meglio all'attività di Camera e Senato, in parte novellando leggi già vigenti (in particolare, la legge 23 luglio 1949, n. 433, recante “Ratifica ed esecuzione dello Statuto del Consiglio d'Europa e dell'Accordo relativo alla creazione della Commissione preparatoria del Consiglio d'Europa, firmati a Londra il 5 maggio 1949”), in altra parte dettando qualche ulteriore elemento di una disciplina delle delegazioni del Parlamento italiano presso organizzazioni internazionali, ad integrazione alle esigue disposizioni contenute nei regolamenti di Camera e Senato (rispettivamente, all'art. 125 e all'art. 143).

²⁸ Cfr. A.S., XVII legislatura, n. 2888, Richetti e altri (“Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali”), approvata dalla Camera il 26 luglio 2017, ma poi bloccata al Senato (anche a seguito delle perplessità avanzate dagli studiosi nel corso delle audizioni svolte presso la Commissione affari costituzionali).

²⁹ Sul vivace dibattito registratosi tra gli studiosi cfr. le audizioni di G. Azzariti, M. Belletti, G. Cerrina Feroni, M. Esposito, M. Luciani, N. Lupo, A. Morrone raccolte in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2017, nonché E. GIANFRANCESCO, *La fine della XVII Legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2017, p. 883 s.

³⁰ Cfr. A.C., XVII legislatura, n. 3929 Nicoletti ed altri (“Modifiche alla legge 23 luglio 1949, n. 433, e altre disposizioni concernenti la composizione e le funzioni delle delegazioni parlamentari presso il Consiglio d'Europa, l'Assemblea generale della NATO, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e l'Iniziativa centro-europea”), presentata il 24 giugno 2016 (su cui cfr. C. FASONE, *Una proposta di legge sulle delegazioni parlamentari presso le assemblee internazionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016). L'esame della proposta di legge si è avviato presso le Commissioni riunite I e III della Camera, in sede referente, il 1° febbraio 2017, ma non è poi proseguito oltre.

5. Quali spazi per i regolamenti parlamentari (a Costituzione invariata)?

Nel dibattito che si è registrato all'indomani del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 sono state espresse opinioni piuttosto variegatae quanto agli spazi a disposizione di interventi riformatori mediante regolamenti parlamentari.

Molti autori hanno segnalato come una parte rilevante delle riforme istituzionali non potesse che passare, a questo punto, attraverso modifiche dei regolamenti parlamentari, in grado di riprendere un discorso interrotto e, magari, di far recuperare un ruolo più corretto e fisiologico alla dottrina costituzionalistica, dopo le drastiche (e a volte drammatiche) divisioni prodottesi al suo interno nel corso della campagna referendaria³¹. In effetti, nei mesi immediatamente successivi al referendum si sono avviate alcune riflessioni collettive, che hanno coinvolto studiosi variamente collocati quanto al testo della revisione costituzionale e che sono state volte appunto a fornire un quadro delle procedure parlamentari in essere e un panorama delle principali opzioni sul tappeto, all'indomani dell'esito referendario³².

Altri autori, invece, hanno criticato, anche piuttosto drasticamente, la possibilità di “ripiegare tatticamente sulla riforma dei regolamenti parlamentari”, che presupporrebbe la resurrezione della “concezione del diritto parlamentare come legge materialmente costituzionale, destinata a prevalere sulle disposizioni della Costituzione scritta e/o ad anticiparne le evoluzioni”; e hanno lamentato che in tal modo si finirebbe per “imporre nel chiuso delle Aule parlamentari un progetto che nello spazio della deliberazione pubblica è inesorabilmente fallito”. Quanto ai possibili contenuti di tali interventi riformatori, hanno sostenuto il carattere velleitario di ogni intesa volta a ricreare le condizioni ideali per “infondere efficienza e coerenza nel sistema maggioritario” e il contrasto con l'esito referendario di ogni tentativo di “supplire (ad esempio tramite la riserva alla sola Camera della ‘sostanza’ della funzione legislativa) alla mancata *deminutio* del Senato”³³.

Anche considerato l'oggetto della presente relazione, quest'ultima tesi merita una specifica trattazione che evidenzi le due parti in cui essa si articola.

³¹ Cfr. soprattutto G. BRUNELLI, *Editoriale. Dopo il referendum: un'interpretazione del voto e alcune ipotesi di lavoro*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2017, p. 9 s. e A. MANZELLA, *Lezioni dal referendum: per un rinnovato dialogo istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2017, p. 339 s. Si veda anche, *amplius*, G. BRUNELLI, *Lo “spazio” dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, cit. (traendo spunto appunto da *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016* di cui alla nota successiva).

³² Il riferimento è al già ricordato: *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, cit., e al volume F. BASSANINI – A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, Passigli, 2017 (che è la riedizione, ovviamente aggiornata e integrata, di un precedente volume, pubblicato dieci anni prima, a cura della fondazione ASTRID, contenente una serie di proposte di modifica dei regolamenti parlamentari, tutte “a Costituzione invariata”: F. BASSANINI – A. MANZELLA (a cura di), *Per far funzionare meglio il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, il Mulino, 2007).

³³ Le espressioni virgolettate sono tratte da M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *costituzionalismo.it*, n. 2/2017, e riferite, criticamente, ai contenuti del già citato *Quaderno 2015-6* del *Filangieri*.

Nella prima parte, essa non mi pare affatto condivisibile³⁴. Come già si è accennato, gli spazi a disposizione di riforme dei regolamenti di Camera e Senato sono assai ampi, e si sono incrementati ulteriormente proprio per effetto dello stallo che ha caratterizzato l'opera di necessario adeguamento delle regole e delle procedure parlamentari, in dipendenza da un processo di riforma costituzionale pressoché costantemente *in itinere*. In questa logica, una volta ricordato che la Costituzione contiene norme “a maglie larghe” relativamente alla forma di governo, mi spingerei ad affermare che non vi sono soltanto spazi, ma – metaforicamente – praterie per intervenire mediante riforme (auspicabilmente e fors'anche necessariamente coordinate, come vedremo) dei regolamenti parlamentari e per far funzionare meglio, in attuazione del monito della Corte costituzionale, il bicameralismo simmetrico.

Né si può sostenere, a mio avviso, che l'opzione per la riforma dei regolamenti parlamentari rappresenti un modo per eludere il dibattito davanti all'opinione pubblica. Direi, all'esatto opposto, che la recente campagna referendaria ha mostrato la grande difficoltà ad affrontare argomenti che sono caratterizzati da aspetti di elevata tecnicità, quali indubbiamente sono quelli che riguardano l'articolazione del bicameralismo e la funzionalità dei procedimenti parlamentari, davanti all'opinione pubblica *at large* e con le drastiche semplificazioni inevitabilmente connesse ad ogni pronuncia referendaria. In un ordinamento ben funzionante le politiche istituzionali tendono a rimanere sullo sfondo, mentre il confronto politico si concentra sulle opzioni di merito, sugli obiettivi e gli strumenti delle diverse *policies*: un po' come accade – se è lecito il parallelo – per la dimensione logistico-organizzativa, che, negli eventi ben riusciti, deve essere costantemente presente e attiva, curando tutti i dettagli, ma senza mai occupare il centro della scena.

La critica pare invece cogliere maggiormente nel segno allorquando segnala che, come è del resto piuttosto evidente, non tutto ciò che si intendeva fare con una riforma costituzionale può realizzarsi con interventi di modifica dei regolamenti di Camera e Senato e che, pertanto, non tutti i contenuti delle riforme dei regolamenti parlamentari possono essere considerati egualmente accettabili. Al di là dei legittimi dubbi sull'idoneità del principio maggioritario come persistente guida delle riforme dell'organizzazione e delle procedure parlamentari, cui si è già accennato, è evidente infatti che alcuni limiti significativi sussistano, e discendano dalla carta costituzionale.

A tal proposito può farsi l'esempio della proposta volta ad introdurre, con norme dei regolamenti di Camera e Senato, una sorta mozione di sfiducia costruttiva (con l'indicazione obbligatoria del successore

³⁴ In senso critico cfr. E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, in *costituzionalismo.it*, n. 2/2017: “non sussistono dei limiti né formali né sostanziali che limitino la discrezionalità delle due Camere di raggiungere obiettivi anche solo parzialmente indirizzati a scopi assimilabili a quelli contenuti nella riforma costituzionale”.

del Presidente del Consiglio dei ministri), che è stata autorevolmente avanzata all'indomani del referendum costituzionale³⁵, anche nella logica di favorire, nella legislatura successiva, la formazione di un esecutivo di coalizione o finanche di minoranza (altamente probabile in un sistema partitico tendenzialmente tripolare). Essa ha suscitato, tuttavia, un coro largamente prevalente di obiezioni in dottrina, volte a segnalare tutte le difficoltà, di ordine teorico e di ordine pratico (specie in un sistema bicamerale simmetrico), che una previsione siffatta incontrerebbe soprattutto ove fosse introdotta esclusivamente con norme di regolamento parlamentare³⁶.

Più in generale, credo che soprattutto due criteri possano adottarsi al fine di valutare le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari e di verificare se esse rientrino nei limiti entro cui tali fonti sono abilitate a muoversi.

In primo luogo, vanno accolti sicuramente con favore tutti quegli interventi che si propongano di dare attuazione a norme o principi costituzionali, rinvenibili nella Costituzione italiana o nei trattati dell'Unione europea, che nel corso degli ultimi anni sono rimasti senza un seguito adeguato nei procedimenti parlamentari³⁷. Anzi, sembra sussistere in proposito un vero e proprio obbligo di attuazione delle previsioni costituzionali, in capo alle due Camere e ai loro componenti. Al contrario, più problematiche risultano le riforme regolamentari volte ad introdurre istituti del tutto nuovi, rispetto alle previsioni costituzionali, e magari nemmeno coordinati tra le due Camere, né con interventi legislativi di carattere ordinamentale.

In secondo luogo, alla luce di quanto si osservava sulla scorta del “monito” della sentenza n. 35 del 2017, vanno guardate con attenzione, se non con sospetto, le riforme regolamentari che mirino a creare differenziazioni organizzative o funzionali tra i due rami del Parlamento, mentre si prestano ad essere valutati positivamente gli interventi che siano volti a ridurre le disarmonie tra i due rami del Parlamento: almeno quelle più gravi, ossia quelle attinenti al rapporto fiduciario e ai procedimenti legislativi, profili

³⁵ Cfr., tra gli altri, L. ZANDA, *Camere. Prima del voto cambiamo i regolamenti*, in *Il Sole 24 ore*, 2 giugno 2017, p. 6; S. CASSESE, *Come ridare al Parlamento il ruolo che gli spetta*, in *Corriere della Sera*, 6 giugno 2017, p. 1, e L. VIOLANTE, *La lezione del 4 dicembre per i vincitori e i vinti*, in *Corriere della Sera*, 18 giugno 2017. Per la proposta di riforma del regolamento cfr. A.S., XVII legislatura, doc. II, n. 31, presentata il 14 dicembre 2016, d'iniziativa del sen. Buemi e altri.

³⁶ Cfr., tra gli altri, G. BRUNELLI, *Lo “spazio” dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, cit., spec. p. 10 s., e E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, cit., spec. p. 29 s.

³⁷ In senso non dissimile, cfr. E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, op. cit., p. 28, ad avviso della quale, “almeno in questa fase, è preferibile parlare di un'opera di manutenzione dei regolamenti parlamentari, piuttosto che di una vera e propria riforma, nel senso dell'opportunità di interventi puntuali che favoriscano un intervento del Parlamento più efficace, sia nei suoi rapporti con il Governo che con le Regioni”.

per i quali è la Costituzione a richiedere, in forma più o meno esplicita, rispettivamente agli artt. 94 e 70 Cost., orientamenti conformi tra le due Camere³⁸.

Sulla base del primo di questi due criteri, sarebbero ad esempio opportune, e per qualche aspetto persino dovute, sia l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti di regioni ed enti locali prevista dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, sia l'individuazione delle modalità con cui esercitare "la funzione di controllo parlamentare sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni", secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012³⁹. Più in generale, mi sembrano meritori quegli interventi che si propongano di applicare e di portare alle loro ultime conseguenze il riparto di competenze legislative delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione, anzitutto adeguandovi le competenze delle commissioni permanenti di Camera e Senato; o di sviluppare i "poteri europei" che il trattato di Lisbona ha, come è noto, attribuito ai parlamenti nazionali; o, ancora, di coinvolgere maggiormente le Camere nelle procedure del "semestre europeo", anche alla luce della nuova legislazione contabile che ha fatto seguito alla legge costituzionale n. 1 del 2012.

Sulla base del secondo criterio, non può non segnalarsi come le asimmetrie tra i due rami del Parlamento siano andate crescendo nel corso degli ultimi venticinque anni⁴⁰. Sia riguardo all'organizzazione delle Camere (si pensi alla disciplina delle componenti politiche del gruppo misto, ammesse soltanto alla Camera; o all'istituzione, solo presso la Camera, del Comitato per la legislazione), sia con riferimento alla programmazione dei lavori e al contingentamento dei tempi (e degli emendamenti, secondo una prassi, quella della segnalazione da parte dei gruppi degli emendamenti "da votare", ormai consolidatasi alla Camera e che invece non si è mai affacciata al Senato). Quanto poi al procedimento legislativo, asimmetrie di grande rilievo riguardano soprattutto il procedimento di conversione dei decreti-legge, sia con riferimento alle tempistiche, sia con riguardo al regime di ammissibilità degli emendamenti. Notevoli asimmetrie si registrano anche con riguardo al procedimento fiduciario di gran lunga più utilizzato, ossia la posizione della questione di fiducia, che origina conseguenze procedurali diverse alla Camera e al Senato, nonché quanto alle procedure europee, in particolare per quel che concerne il controllo sul principio di sussidiarietà e il c.d. "dialogo politico".

³⁸ Cfr., da ultimo, R. IBRIDO, *Per un "regolamento comune" del procedimento legislativo*, in F. BASSANINI – A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento.*, cit., p. 17 s.

³⁹ Su entrambe le disposizioni sia consentito il rinvio a 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 Filangieri. Quaderno 2015-2016*, cit., p. 37 s.

⁴⁰ Per una rassegna un minimo più accurata sia consentito rinviare a N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in *Due Camere, un Parlamento.*, cit., p. 65 s.

Infine, nel corso del 2016, presso la sola Camera sono stati approvati un “codice di condotta dei deputati”⁴¹ e una “regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati”⁴². Si tratta di regolamentazioni innovative, parziali e sicuramente migliorabili, ma è sintomatico che al Senato, almeno per ora⁴³, non si sia fatto nulla di simile, tanto più che la condotta dei parlamentari e, a maggior ragione, la rappresentanza di interessi in Parlamento paiono essere tematiche che evidentemente riguardano allo stesso modo tanto i deputati quanto i senatori.

Le asimmetrie più recenti che si sono ora ricordate vanno a sommarsi a quelle da tempo in essere: dalle divergenti modalità di computo degli astenuti alla diversificazione nella configurazione del procedimento legislativo in sede redigente; dalle diverse tempistiche di esame degli ordini del giorno di istruzione al governo all’ambito di applicazione del voto segreto a richiesta, che è tutt’altro che coincidente (tra l’altro sulle leggi elettorali, come si è avuto modo di verificare anche nell’iter della legge n. 165 del 2017)⁴⁴.

6. Verso un ri-disegno dell’organizzazione e delle funzioni parlamentari?

Pur con i limiti prima richiamati, inevitabili nel momento in cui si ragiona a Costituzione vigente, sembra tuttavia ipotizzabile un approccio più ambizioso al tema della riforma dei regolamenti parlamentari. Sarebbe in qualche modo possibile, se non auspicabile, che nella disciplina dei due regolamenti trovassero qualche eco alcune rimediazioni che si sono avute, pure alla luce di uno sguardo al panorama comparato, nella classe politica e negli studiosi, circa alcuni nodi del parlamentarismo italiano, relativi – in particolare

⁴¹ Approvato dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 12 aprile 2016. Cfr. S. SILEONI, *Il codice di condotta della Camera dei deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016 e G. PICCIRILLI, *Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il codice di condotta dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016. Sulle proposte originarie cfr. P. GAMBALE, *Le proposte di modifica dei regolamentari di Camera e Senato: verso l’adozione di un “codice etico” per i parlamentari?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2015.

⁴² Approvata nella seduta della Giunta per il Regolamento del 26 aprile 2016, la cui deliberazione attuativa è stata approvata dall’Ufficio di Presidenza dell’8 febbraio 2017. Cfr. R. DI MARIA, «*Adelante, Pedro, con juicio!*» ovvero “*prove generali*” di regolamentazione del lobbying in Italia, in *forumcostituzionale.it*, 22 giugno 2016, e P.L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, cit., p. 283 s.

⁴³ Può essere ricordato che nel corso della XVII legislatura il Senato ha sperimentato forme di consultazione pubblica, per poi pervenire, all’adozione – da parte del Presidente Grasso, dopo una specifica consultazione pubblica (“al quadrato”, potrebbe dirsi) e un esame da parte della Conferenza dei capigruppo, di “Linee guida per le consultazioni promosse dal Senato” (http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/616/LINEE_GUIDA_PER_LE_CONSULTAZIONI_PROMOSSE_DAL_SENATO.pdf).

⁴⁴ Come si vedrà (*infra*, nel par. 7), la riforma del regolamento del Senato approvata il 20 dicembre 2017 pone rimedio ad alcune di queste asimmetrie: in particolare, adeguandosi alla Camera quanto al computo degli astenuti (che sono così neutralizzati ai fini dell’esito delle votazioni), riguardo alla regolamentazione delle interrogazioni a risposta immediata (il c.d. *question time*), alla disciplina della sede redigente prefigurando un codice di condotta anche per i senatori, da approvarsi da parte del Consiglio di Presidenza. Al tempo stesso, ne viene ad originare – purtroppo e per il momento – di ulteriori, attinenti in particolare ad un profilo assai delicato quale è quello dei requisiti per la formazione dei gruppi parlamentari.

- all'organizzazione e alle funzioni delle Camere, e che sono maturate anche nel corso dei recenti tentativi di revisione costituzionale.

Il caso più significativo attiene appunto a un profilo organizzativo apparentemente di minor rilievo, quale è quello delle strutture amministrative di Camera e Senato. In questo caso, un percorso di unificazione tra tali strutture – a lungo ed invano auspicato dalla migliore dottrina, nel corso dell'esperienza repubblicana – era stato prefigurato da disposizione transitoria contenuta nella riforma costituzionale fallita⁴⁵. Con una serie di tappe compiute in parte prima e in parte dopo il referendum, tale processo di unificazione ha poi comunque avuto luogo, pur tra non poche difficoltà⁴⁶, a dimostrazione del fatto che – come del resto è emerso anche nel corso della campagna referendaria – non poche delle misure contenute nella legge costituzionale respinta dal referendum del 4 dicembre 2017 fossero oggetto di un'ampia condivisione tra le stesse forze politiche, oltre che tra gli studiosi.

Sempre sul piano dell'organizzazione parlamentare, vanno inoltre registrate evoluzioni non di poco momento riguardo a quelli che rappresentano, dal 1920 ad oggi, i due cardini principali sui quali ruota l'intero policentrismo parlamentare, ossia i gruppi e le commissioni permanenti.

È infatti evidente, alla luce delle vicende della XVII legislatura – ma anche, in minor misura, delle precedenti – che l'attuale disciplina dei gruppi, la quale ricalca pressoché esattamente quella approvata dalla Camera statutaria nel 1920, all'indomani dell'adozione della legge elettorale proporzionale del 1919, non tiene più. In particolare, nel richiedere come unico requisito per la formazione di un gruppo il superamento di una certa soglia di parlamentari (e nell'autorizzare anche gruppi al di sotto di tale soglia, ove sussistano alcune condizioni, peraltro riferite alle leggi elettorali anteriori al 1993, e quindi applicabili oggi con molte difficoltà), fornisce infatti troppi incentivi al fenomeno del transfughismo, di singoli o pacchetti di parlamentari, che non a caso ha assunto nella XVII legislatura dimensioni record⁴⁷.

Un discorso analogo deve farsi anche con riguardo all'attuale assetto delle commissioni permanenti competenti per materia. Anche in questo caso il quadro derivante dalle norme vigenti – che è rimasto sostanzialmente immutato dal 1987 alla Camera e dal 1988 al Senato, senza perciò essersi in alcun modo adeguato né alla nuova configurazione dei ministeri, come risultante dal d.lgs. n. 300 del 1999, né al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, come ridefinito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001,

⁴⁵ A commento della disposizione transitoria, cfr., volendo, N. LUPO, *Prospettive di unificazione degli apparati di Camera e Senato: una mossa "difensiva", ma "opportuna"*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *Riforme. Opinioni a confronto*, Padova, Cedam, 2015, p. 103 s.

⁴⁶ Cfr., per tutti, A. MANZELLA, *Per un monocalameralismo amministrativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2017, p. 601 s. e G. LAURI, *Enfin ensemble! Prime note a margine dell'annunciata creazione del ruolo unico dei dipendenti delle Camere*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017.

⁴⁷ Cfr., per tutti, S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, cit., p. 117 s.

di riforma del Titolo V della Costituzione – è all’origine di una serie di inconvenienti: l’eccessiva frammentazione delle competenze fa sì che le iniziative legislative, che spesso contengono norme che rientrano nelle attribuzioni di numerose (quando non di tutte le) commissioni, tendano ad essere assegnate soprattutto alle commissioni con competenze “trasversali”, ossia soprattutto le Commissioni bilancio e le Commissioni affari costituzionali. Probabilmente, anche per evitare commissioni con composizioni pletoriche, andrebbero messe in discussione le opzioni di fondo su cui si è costruito il sistema delle commissioni permanenti: ossia, da un lato, la regola secondo la quale ciascun parlamentare deve essere membro di una (e tendenzialmente di una sola) commissione permanente; e, dall’altro, il principio in base al quale le commissioni permanenti, nel loro insieme, sono chiamate a coprire, per l’esercizio di tutte le funzioni parlamentari, ogni possibile ambito, evitando “buchi” e sovrapposizioni⁴⁸.

Il discorso si sposta poi sul piano funzionale, ove proprio i contenuti della riforma costituzionale, e in particolare di quella che è stata un po’ la sua disposizione-manifesto, ossia l’ipotizzato nuovo art. 55 Cost.⁴⁹, sembrano essere stati il frutto – ovviamente, non certo esente da critiche – di una riflessione originale circa l’identificazione delle principali funzioni parlamentari.

In particolare, i profili maggiormente innovativi mi paiono discendere dall’identificazione delle funzioni parlamentari di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche, da un lato, e dall’enucleazione di una funzione di “raccordo” tra Stato, autonomie territoriali e Unione europea, dall’altro.

Quanto alle prime due, la legge di revisione costituzionale ha chiaramente tratto ispirazione dalla Costituzione francese, per come emendata nel 2008, e risente di un contesto in cui si è diffusamente avvertita l’esigenza di investire sullo sviluppo di quelle che, con formula negativa e perciò insoddisfacente, tendono ad essere chiamate le “funzioni non legislative” della Camere⁵⁰. Al di là dei nodi teorici che essa lascia ancora aperti⁵¹, sembra assai significativo che qualche mese dopo il referendum costituzionale il Senato abbia deciso di istituire un Ufficio Valutazione Impatto (UVI), a compimento di un percorso

⁴⁸ Si veda ampiamente, in proposito, con ampi riferimenti comparati, C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012, spec. p. 628 s.

⁴⁹ Sull’art. 55 Cost. come sarebbe stato riformulato dalla revisione costituzionale cfr. G. PICCIRILLI, *La pluralizzazione dei procedimenti legislativi nella revisione del bicameralismo: verso una diversificazione degli atti legislativi?*, in P. CARNEVALE (a cura di), *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, Roma, Roma TrE-Press, 2016, pp. 61 s., spec. 66.

⁵⁰ Cfr. il vivace dibattito che si è registrato in dottrina: tra gli altri, M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, n. 1, e E. GRIGLIO, *La tassonomia delle funzioni non legislative delle Camere: una prova per il bicameralismo differenziato*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 187-188/2015, p. 105 s.

⁵¹ Cfr. G. FILIPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2014, p. 1 s., e N. RANGONE, *La valutazione delle politiche pubbliche nella riforma del Senato tra tecnica e politica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 187-188/2015, p. 85 s., nonché, dopo il referendum costituzionale, E. GRIGLIO, *I poteri di controllo del Parlamento italiano alla prova del bicameralismo paritario*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, cit., p. 199 s. e A. MANZELLA, *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2017, p. 1 s.

formativo iniziato nel 2015⁵², per l'appunto durante l'iter della legge costituzionale poi respinta dal referendum. Mentre, come si è accennato, resta tuttora da disegnare lo sviluppo della funzione di controllo sulla finanza pubblica, come richiesto dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 2012.

Quanto alla funzione di raccordo, anche in questo caso si apre sia un nodo teorico – trattandosi di una funzione che ricorda quella di coordinamento presente nella classificazione proposta da Andrea Manzella⁵³, e altresì quella di “linkage”, presente in talune classificazioni politologiche⁵⁴ – sia un nodo pratico: quest'ultimo connesso alla già ricordata vicenda dell'inattuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, sull'integrazione della commissione bicamerale per le questioni regionali e, più in generale, all'esigenza di inverare in qualche misura anche nel procedimento legislativo il principio di leale collaborazione tra Stato e autonomie territoriali, che la giurisprudenza costituzionale ha recentemente riaffermato⁵⁵, e che discende invero sin dall'adeguamento dei metodi della legislazione prefigurato dall'art. 5 Cost.

Al di là delle soluzioni proposte, mi pare importante che nel dibattito sulla riforma dei regolamenti parlamentari non scompaia il nodo delle funzioni parlamentari. È sempre utile, infatti, aver presente la questione “un Parlamento riformato sì, ma per che fare?”. E la circostanza che le due Camere continuino ad essere titolari delle medesime funzioni non esime certo dall'interrogarsi su quali esse siano, né su come esse si evolvano.

7. *Post-scriptum*: la riforma del (solo) regolamento del Senato del 20 dicembre 2017, a completamento della legge elettorale, ma disattendendo il “monito” della sentenza n. 35 del 2017

Come si è accennato, una volta venuto meno il “tappo” rappresentato dall'avere una riforma costituzionale *in itinere* e una volta approvata una legge elettorale che, sollevando meno dubbi delle

⁵² Così il sito internet: http://www.senato.it/4783?testo_generico=1305. Cfr. G. COPPOLA - F.S. TONIATO, *La valutazione delle politiche pubbliche*, in *Due Camere, un Parlamento.*, cit., p. 151 s., spec. 170 s.

⁵³ A. Manzella, *Il parlamento*, Bologna, il Mulino, 1991², spec. p. 344 s.

⁵⁴ Così A. KREPPEL, *Legislatures*, in *Comparative Politics*, IV ed., edited by D. Caramani, Oxford, OUP, 2017, p. 121 s.

⁵⁵ La sentenza n. 251 del 2016 ha sollevato un vivace dibattito in dottrina: tra gli altri, cfr. J. MADISON (pseud.), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2016, p. 705 ss., spec. 710; A. POGGI - G. BOGGERO, *Non si può riformare la pa senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in *federalismi.it*, n. 25/2016; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2017; E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in *forumcostituzionale.it*, 10 gennaio 2017; G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in *questionegiustizia.it*, 23 gennaio 2017; E. FRONTONI, *Leale collaborazione, delegazione legislativa e modulazione degli effetti delle decisioni di illegittimità costituzionale: la Corte di fronte alla perdurante assenza di una seconda Camera delle Regioni*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2017; nonché, per una recente ricapitolazione, G. RIVOSECCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 11 dicembre 2017.

precedenti quanto alla sua conformità alla Costituzione, si presta a durare nel tempo – così come sarebbe auspicabile –, è ripartito, non a caso, il processo di riforma dei regolamenti parlamentari. Anche se curiosamente e contraddittoriamente rispetto al quadro che si è prima delineato, questo processo è giunto a compimento, a ridosso dello scioglimento delle Camere, esclusivamente presso al Senato. In questo ramo del Parlamento, infatti, grazie ad un’accelerazione accuratamente gestita dal Presidente Grasso, d’intesa con i quattro principali gruppi (PD, Movimento 5 stelle, PDL e Lega), nella seduta del 20 dicembre 2017 si è pervenuti all’approvazione, a maggioranza assoluta, di un testo proposto dalla Giunta per il regolamento, con alcuni emendamenti approvati dall’Assemblea⁵⁶; mentre alla Camera il relativo percorso, che pure aveva avuto modo di svilupparsi nella prima parte della legislatura, su iniziativa della Presidente Boldrini⁵⁷, non ha più ripreso vigore all’indomani del referendum costituzionale, nonostante le sollecitazioni della Presidente medesima, la quale si è poi pubblicamente rammaricata di un esito siffatto⁵⁸.

A completamento di questo contributo, può aver senso richiamare sinteticamente i contenuti della riforma del regolamento del Senato appena approvata, anche per valutarli alla luce dell’analisi che si è fin qui condotta circa gli spazi a disposizione per le innovazioni istituzionali che abbiano luogo mediante riforme dei regolamenti parlamentari, oltre che del “monito” contenuto nella sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale

⁵⁶ Sui lavori preparatori della riforma regolamentare cfr. ampiamente, A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 10 s., i quali ricordano che la sostanziale redazione della proposta, sulla base di un “decalogo” prospettato dal Presidente Grasso (ed enunciato, per la prima volta il 22 giugno 2017, in occasione di un convegno organizzato per la discussione del *Quaderno 2015-2016 del Filangieri*, più volte citato: http://www.senato.it/4519?atto_presidente=539), si deve ad un comitato ristretto costituito in seno alla Giunta per il regolamento e composto dai senatori Baccarella (M5S), Bernini (FI), Calderoli (Lega) e Zanda (PD), con il sen. Calderoli a svolgere le funzioni di relatore. Si veda inoltre, fino all’approvazione in Giunta per il regolamento, M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all’esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2017, p. 1 s.

⁵⁷ Per una serie di commenti al progetto di “riforma Boldrini”, cfr. lo speciale pubblicato in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014, nonché R. IBRIDO, *Verso la “riforma Boldrini”: processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in *federalismi.it*, n. 2/2014. Sulle riforme dei regolamenti parlamentari prospettate già nell’ambito del comitato istituito presso la Presidenza della Repubblica all’inizio della XVII legislatura cfr. L. IMARISIO, *L’organizzazione delle Camere*, in M. CAVINO - L. CONTE - L. IMARISIO - S. SICARDI - G. SOBRINO - C. TRIPODINA, *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, Bologna, il Mulino, 2017, p. 131 s.

⁵⁸ Tra l’altro, in un comunicato del 21 dicembre 2017, nel quale la Presidente della Camera Boldrini ha espresso il “rincredimento non solo per me, ma per tutti coloro che hanno a cuore il buon funzionamento della democrazia parlamentare” per il fatto che “alcuni gruppi hanno scelto di bloccare il lavoro sul quale la Giunta per il Regolamento si era impegnata fin dall’inizio della legislatura”, domandandosi “con quale coerenza abbiano agito quelle forze politiche che, nelle stesse ore in cui si dichiaravano indisponibili alla Camera, davano il via libera ad un analogo progetto di riforma al Senato”. Si sofferma specificamente sulla contraddittorietà tra la posizione del gruppo del Movimento 5 Stelle al Senato rispetto a quella espressa alla Camera M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all’esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, cit., p. 6 s.

La parte più significativa della riforma, tanto sul piano politico quanto su quello sistematico, risiede in una serie di innovazioni alla disciplina dei requisiti richiesti per la formazione dei gruppi parlamentari. Un profilo su cui invano si erano tentati interventi di riforma, nelle legislature precedenti, con la finalità di adeguare tale disciplina alle leggi elettorali maggioritarie e di eliminare gli incentivi attualmente esistenti alla mobilità dei parlamentari – individuali o in drappelli, a seguito di scissioni più o meno rilevanti in seno a partiti politici – da un gruppo all’altro, che hanno finito per allontanare il panorama dei gruppi parlamentari, specie nella seconda parte della legislatura, da quello presentatosi ai cittadini nel momento elettorale⁵⁹.

Per effetto del nuovo art. 14 del regolamento del Senato, per formare un gruppo non basta soddisfare esclusivamente requisiti numerici, ma altresì requisiti politico-elettorali. Più precisamente, perché un gruppo possa costituirsi non è più sufficiente – come è stato finora – che 10 senatori intendano farlo, ma il gruppo deve altresì “rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall’aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l’elezione di senatori”.

A completamento di questa revisione, in primo luogo, si aboliscono i gruppi “autorizzati” o “in deroga”: l’unico gruppo che può formarsi con un numero minore di 10 senatori è quello rappresentativo delle minoranze linguistiche, per il quale è sufficiente superare la soglia di 5 senatori “eletti nelle regioni speciali il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche”. In secondo luogo, si introduce il divieto di istituire nuovi gruppi in corso di legislatura, a meno che non risultino dall’unione di gruppi già costituiti o anche – secondo una previsione inserita in Assemblea – dalla rottura di coalizioni composte da partiti o movimenti politici che si erano presentati con il proprio simbolo alle elezioni. Si prevede, in terzo ed ultimo luogo, in caso di cambio di gruppo, la decadenza dalle cariche di presidenti e membri dell’ufficio di presidenza delle commissioni permanenti e da quelle di vicepresidente o segretario d’assemblea⁶⁰.

⁵⁹ Per accurate analisi di questi fenomeni cfr. C. DE CARO, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/1996, p. 351 s.; S. CURRERI, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in N. ZANON E F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 189 s., ID., *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 117 s.; V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, spec. p. 94 s., F. CAZZOLA, *Migranti di lusso. I parlamentari tra crisi di coscienza e trasformismo*, in S. PASSIGLI (a cura di), *La politica come scienza. Scritti in onore di Giovanni Sartori*, Firenze, Passigli, 2015, p. 145 s.

⁶⁰ L’esclusione del Presidente del Senato da questa misura pare perfettamente spiegabile, in particolare sulla base del fatto che l’appartenenza del Presidente ad un gruppo parlamentare diverso dal gruppo misto dovrebbe essere fenomeno abbastanza eccezionale. Una serie di ulteriori giustificazioni – in parte anche contraddittorie tra di loro – sono state avanzate in dottrina (A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato*, cit., p. 16 s., i quali collegano tale esclusione anche al ruolo di “supplente” del Presidente della Repubblica), ma esse paiono, appunto, superflue. Più discutibile, forse, anche se non priva di qualche giustificazione, l’esclusione dei senatori questori, a maggior ragione sulla base del fatto che finora il trattamento dei membri del Consiglio di presidenza era omogeneo, a prescindere dall’incarico ricoperto (cfr. l’art. 13 reg. Senato,

Mediante un emendamento introdotto in Assemblea si precisa che queste misure, che hanno in senso lato un carattere sanzionatorio, non si applichino ove il cambio di gruppo sia avvenuto indipendentemente dalla volontà dell'interessato, e sia cioè derivato da una espulsione deliberata dal gruppo di provenienza o da "scioglimento o fusione con altri Gruppi parlamentari"⁶¹.

Una serie di misure che finiscono senza dubbio per irrigidire il panorama politico-parlamentare⁶², facendo sì che esso rispecchi in maniera più fedele possibile le risultanze delle elezioni, ed eliminando gli incentivi alla frammentazione e alla mobilità fin qui esistenti. Questo obiettivo viene perseguito, a mio avviso, senza violare il divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost.⁶³: il singolo parlamentare che decida di abbandonare il gruppo corrispondente al contrassegno con cui si è presentato alle elezioni resta libero, infatti, di iscriversi ad altro gruppo o al gruppo misto (con un'innovazione di rilievo non marginale, i senatori a vita, ed esclusivamente loro, sono ora abilitati a non iscriversi a nessun gruppo)⁶⁴. Semmai, potrebbero derivare alcuni problemi dal fatto che, in tal modo, diventa pressoché impossibile proiettare tempestivamente in parlamento eventuali scissioni interne ad un partito, posto che, in attesa delle nuove elezioni, gli scissionisti non potranno formare un nuovo gruppo, ma solo aggregarsi ad uno di quelli già

circa la loro cessazione dalla carica ove entrino a far parte del Governo) e, soprattutto, della circostanza per cui l'appartenenza di un questore ad un certo gruppo vale a garantire la presenza di quel gruppo in seno al Consiglio di presidenza (e dunque ad evitare l'applicazione dell'elezione di ulteriori segretari di presidenza ai sensi dell'art. 5, commi 2-bis e 2-ter). Per effetto di queste ultime disposizioni, il passaggio di un questore da un gruppo ad un altro potrebbe determinare la necessità, ove quel gruppo non disponga di altri membri dell'Ufficio di presidenza, di eleggere ulteriori segretari.

⁶¹ emendamento

⁶² Ad avviso di G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in corso di pubblicazione in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, si tratterebbe di un irrigidimento eccessivo, per effetto del quale vi è il rischio che "significative evoluzioni del quadro partitico nel corso della legislatura conducano a un ingrossamento abnorme del Gruppo misto (e dunque a un Senato difficilmente "governabile")", che si presterebbe altresì ad essere "aggirata mediante la costruzione ex post di identità posticce su liste magari marginali al momento del voto".

⁶³ Conformemente, con riguardo all'ipotesi di aggiungere un requisito politico-elettorale al requisito numerico, cfr. S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/ 1999, p. 263 s., spec. 340; V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale*, cit., p. 139 s.; M. RUBECCHI, *Dai partiti ai gruppi: le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, LUP, 2009, p. 31 s., spec. 46 s. Più problematica la valutazione proposta da E. GIANFRANCESCO, *Riforme dei regolamenti parlamentari e forma di governo*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 234 s., spec. 246 s. Con riferimento al testo in esame, esprime perplessità quanto alla compatibilità con l'art. 67 Cost. del divieto di formare nuovi gruppi in corso di legislatura, salva la fusione di gruppi già esistenti, M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, cit., p. 11.

⁶⁴ Nel senso invece di auspicare l'introduzione dei parlamentari senza gruppo e, contestualmente, l'abolizione del gruppo misto, cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008, spec. p. 298 s.

esistenti. Ed è facile pronosticare un'esplosione del gruppo misto in corso di legislatura, in qualche misura già messa in conto anche dalla riforma in esame⁶⁵.

L'opzione alternativa per ottenere il medesimo obiettivo, consistente nell'innalzamento delle soglie numeriche per la costituzione di un gruppo – da alcuni ritenuta preferibile⁶⁶ – avrebbe avuto invero il duplice pregio della semplicità e di una minore rigidità, ma non sarebbe risultata coerente con la nuova legge elettorale: visto che quest'ultima prevede soglie di sbarramento pari al 3% dei voti, innalzare, per esempio, a 20 senatori la soglia per formare un gruppo avrebbe incongruamente portato al 6% dei senatori la percentuale di eletti necessaria perché una lista disponga di una propria autonomia di manovra politico-organizzativa in Senato. Altre soluzioni, invece, pur prefigurate da proposte di modifica dei regolamenti depositate nella XVII Legislatura, sarebbero state eccessive, ed alcune di loro probabilmente altresì in contrasto con l'art. 67 Cost.⁶⁷.

Come si accennava, alla Camera non si è proceduto a nessun intervento di riforma del regolamento.

L'asimmetria che così si viene a determinare, per un aspetto cruciale quale è il quadro delle formazioni politiche, tra i due rami del Parlamento assume un sapore paradossale perché l'intervento di riforma del regolamento del Senato approvato il 20 dicembre 2017 non si limita alle misure sui gruppi parlamentari, ma consta altresì di una serie di ulteriori innovazioni, una della cui *rationes* di fondo pare essere quella di avvicinare la disciplina del Senato a quella della Camera, con un'inversione perciò del già ricordato *trend* alla progressiva divaricazione delle regole procedurali tra i due rami del Parlamento.

Vanno in questa direzione, tra l'altro, la nuova disciplina sul computo degli astenuti, volta ad uniformarla a quella vigente alla Camera, in cui essi sono neutralizzati, ai fini del risultato della votazione; l'eliminazione delle due sedute giornaliere; l'adozione dei principi della disciplina della Camera per la sede redigente (con votazioni articolo per articolo e votazione finale da svolgersi in Assemblea); la riconduzione del lavoro pubblico alle materie di competenza della Commissione lavoro, anziché della (già oberata) Commissione affari costituzionali (analogamente a quel che accade alla Camera sin dal 1987); l'assimilazione della composizione della Commissione Politiche dell'Unione europea a quella delle altre commissioni permanenti, con l'eliminazione perciò dell'appartenenza ad un'ulteriore commissione permanente; l'abolizione del controllo da parte della Commissione affari costituzionali sulla sussistenza

⁶⁵ Si veda, in particolare, la norma di cui all'art. 109, comma 2-*bis*, del regolamento del Senato, come modificata nel corso dell'esame in Assemblea, che secondo cui “qualora vi sia più di una richiesta di intervento da parte di senatori appartenenti al Gruppo misto”, il termine per l'espressione di dichiarazioni di voto può essere ampliato da dieci “a quindici minuti, da distribuire tra i predetti senatori”.

⁶⁶ Cfr., ad esempio, E. GIANFRANCESCO, *Riforme dei regolamenti parlamentari e forma di governo*, cit., p. 248 s.

⁶⁷ Ad esempio, quella che prefigurava “automaticamente” l'iscrizione di un parlamentare al gruppo corrispondente alla lista con la quale è stato eletto. Per un panorama di alcune di queste proposte cfr. C. FASONE, *Qualcosa si muove sul fronte delle revisioni dei regolamenti della Camera e del Senato*, cit.

dei presupposti di necessità ed urgenza dei decreti-legge, sostituito da una questione pregiudiziale che un capogruppo o 10 senatori possono presentare in Assemblea⁶⁸; l'introduzione di una disciplina un minimo più dettagliata della questione di fiducia, volta tra l'altro a consentire un controllo del Presidente di Assemblea e della Commissione bilancio sul testo su cui questa viene posta, seppure al fine di determinare solo modifiche di tipo formale del testo in oggetto⁶⁹; l'avvicinamento della disciplina sulle richieste dello scrutinio segreto a quella vigente alla Camera (tra l'altro con la soppressione del riferimento alla tutela delle minoranze linguistiche, che aveva originato effetti perversi nell'iter della revisione costituzionale)⁷⁰; l'adozione di modalità di verifica del numero legale meno defatiganti e più simili a quelle in vigore alla Camera; in caso di mancato seguito dei pareri della Commissione bilancio, l'obbligo – già previsto alla Camera – di votare gli emendamenti corrispondenti alle condizioni non recepite; e, infine, anche la previsione di un codice di condotta dei senatori, da adottarsi da parte del Consiglio di Presidenza (analogo perciò a quello approvato dalla Giunta per il regolamento della Camera il 12 aprile 2016, pur in assenza di apposita previsione regolamentare)⁷¹.

In direzione convergente, quella cioè di un funzionamento meglio coordinato tra i due rami del Parlamento, vanno anche le previsioni di ulteriori procedure “intercamerali”⁷²: in particolare, consentendo riunioni congiunte delle omologhe commissioni di Camera e Senato per procedere a informative e comunicazioni del Governo e altresì ad audizioni (fin qui rigorosamente vietate e ora invece, a quanto sembra, divenute obbligatorie) dei candidati proposti dal Governo, prima di procedere al parere parlamentare sulle nomine in questione⁷³.

⁶⁸ Anche in questo caso, il Senato si uniforma (parzialmente) alla disciplina in essere alla Camera, in esito ad un'attuazione piuttosto deludente dell'istituto, che era stato introdotto all'inizio degli anni '80, con l'auspicio di porre così un freno al ricorso ai decreti-legge: cfr., per tutti, G. RIZZONI, *La verifica parlamentare dei presupposti per l'emanazione dei decreti-legge: appunti per un bilancio*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, nn. 1-3/1993, p. 107 s.

⁶⁹ Viene così riconosciuta e precisata una prassi formatasi già in questo senso: cfr. alcuni cenni in V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013⁵, spec. p. 667 s.

⁷⁰ Su cui cfr. S. CURRERI, *Le questioni regolamentari dell'iter della revisione costituzionale in Senato*, in *Legge elettorale e riforma costituzionale*, cit., p. 215 s., spec. 223 (il quale parla in proposito di un inserimento del riferimento alle minoranze linguistiche “a mo' di cavallo di Troia”).

⁷¹ Cfr. *supra*, la nota 41.

⁷² Cfr. specificamente G. RIVOCCHI, *Bicameralismo e procedure intercamerali non legislative*, in *Due Camere, un Parlamento*, cit., p. 39 s.

⁷³ Il divieto di audire il soggetto nominando deriva da conformi deliberazioni delle Giunte per il regolamento del Senato e della Camera, mosse dalla preoccupazione che tali audizioni determinassero un coinvolgimento diretto del Parlamento in tali nomine. Cfr. P. GAMBALE, *Il ruolo del Parlamento italiano nei procedimenti di designazione a cariche pubbliche: profili evolutivi e prospettive di riforma*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, cit., p. 273 s., e D. SANTORO, *Il ruolo delle commissioni parlamentari nell'ambito delle procedure di nomina degli organi di vertice di enti pubblici e autorità amministrative indipendenti*, in Camera dei deputati, *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, n. 14, vol. 2, Roma, 2013, p. 599 s., spec. 631 s.

Qualche perplessità in più suscita, invece, l'avvicinamento delle procedure europee del Senato a quelle della Camera, pure previsto dalla riforma regolamentare approvata il 20 dicembre 2017. Nel codificare nel regolamento – finalmente, verrebbe da dire – le procedure europee che erano state delineate, contestualmente all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, esclusivamente con una lettera del Presidente del Senato⁷⁴, vi si introducono alcune novità. Tra queste, quella di riservare sostanzialmente alla Commissione Politiche dell'Unione europea “la verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”. Nel testo della Giunta per il regolamento questa competenza, similmente a ciò che accade alla Camera, era configurata come esclusiva. Per effetto di alcuni emendamenti approvati dall'Assemblea, tale esclusività è stata perlomeno attenuata, essendosi stabilito che la verifica della Commissione Politiche dell'Unione europea possa avvenire pure sulla base di un apposito invito della commissione competente per materia, qualora quest'ultima “abbia riscontrato la possibile violazione del principio di sussidiarietà”⁷⁵.

In questo caso, invero, le soluzioni procedurali originariamente adottate dal Senato, che prevedevano un coinvolgimento pieno e parallelo in tale procedura anche delle altre commissioni permanenti, erano parse più convincenti di quelle della Camera⁷⁶, sia perché più coerenti con l'approccio fin qui prevalso in sede europea, che ha valorizzato la natura politica del controllo di sussidiarietà e la sua connessione con il c.d. “dialogo politico”; sia perché idonee a consentire l'adozione di un maggior numero di pareri motivati, anche grazie all'iniziativa di singole commissioni di merito⁷⁷. Ma forse è stato proprio quest'ultimo il punto critico, per cui si è preferito concentrare in linea di massima tale controllo in capo alla Commissione Politiche dell'Unione europea, in modo da favorire il formarsi di orientamenti interpretativi più omogenei

⁷⁴ Cfr., in proposito, D.A. CAPUANO, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2011, p. 519 s., e ID., *European Affairs within the Senate of the Republic*, in N. LUPO - G. PICCIRILLI (a cura di), *The Italian Parliament in the European Union*, Oxford, Hart, 2017, p. 119 s.

⁷⁵ Quest'ultima aggiunta deriva dall'approvazione, in Assemblea, di un emendamento Cociancich e altri (emendamento 2.15, testo 2).

⁷⁶ Si noti che alla Camera tali procedure non sono state ancora codificate nel regolamento, ma si ricavano da due pareri della Giunta per il regolamento: cfr. A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2009, p. 1119 s., e ID., *European Affairs within the Chamber of Deputies*, in *The Italian Parliament in the European Union*, cit., p. 99 s. A favore di una loro codificazione cfr. C. FASONE - G. PICCIRILLI, *Le procedure euro-nazionali*, in *Due Camere, un Parlamento*, cit., p. 87 s.

⁷⁷ Sia consentito rinviare a N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2014, e ID., *The Scrutiny of the Principle of Subsidiarity in the Procedures and Reasoned Opinions of the Italian Chamber and Senate*, in JONSSON CORNELL - M. GOLDONI (a cura di), *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon: The Impact of the Early Warning Mechanism*, Oxford, Hart, 2017, p. 225 s., spec. 238 s. Nel medesimo senso, M. ROMANIELLO, *Le procedure europee presso il parlamento italiano*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, cit., p. 305 s., spec. 313 s.

e, al contempo, rendere l'esercizio dei poteri europei del Senato più coerente con le posizioni eventualmente espresse dall'altro ramo del Parlamento (e, soprattutto, dal Governo in sede europea).

A queste misure si aggiungono una serie di interventi riguardanti altri istituti del diritto parlamentare, ispirati per larga parte alla volontà di valorizzare il lavoro delle commissioni, nella consapevolezza che è dalla loro capacità decisionale che derivano la forza di un Parlamento e la sua capacità di incidere sul sistema istituzionale e sulla società⁷⁸.

Di notevole rilievo appare, almeno sul piano simbolico, la novità che più direttamente riguarda il procedimento legislativo, ossia l'assegnazione, di regola, dei progetti di legge alle commissioni in sede deliberante o in sede redigente. Nel caso in cui venga poi esercitato il potere di rimessione del progetto in sede referente (che l'art. 72, terzo comma, Cost. attribuisce al Governo, a un quinto dei membri della Commissione o a un decimo dei componenti dell'Assemblea), si stabilisce che spetti alla Conferenza dei capigruppo fissare il termine entro il quale la Commissione in sede referente è tenuta a concludere i suoi lavori. L'intenzione è quella di far svolgere alle commissioni larga parte del lavoro legislativo – al di fuori ovviamente dei casi di riserva d'Assemblea ex art. 72 quarto comma Cost. – mantenendo però in mano alla Conferenza dei capigruppo il controllo dei tempi e delle priorità, anche per evitare utilizzi ostruzionistici del potere di rimessione⁷⁹. Si tratterà di vedere se il sistema politico, con i suoi complessi equilibri, consentirà che questa opportunità istituzionale sia adeguatamente sfruttata⁸⁰.

In coerenza con questa opzione, il regolamento stabilisce di riservare all'attività delle commissioni uno spazio assai ampio: due settimane dei lavori parlamentari, non coincidenti con i lavori dell'Assemblea, sono infatti destinate alle commissioni permanenti, speciali e bicamerali. L'auspicio è che questa previsione, collocata nell'art. 53, comma 2, del regolamento, possa avere un destino migliore di quella che va a sostituire, rimasta sostanzialmente inattuata, secondo cui “di norma” quattro settimane ogni due mesi avrebbero dovuto essere riservate alle sedute delle commissioni, mentre tre sarebbero state dedicate all'Assemblea e una all'attività dei gruppi e dei singoli senatori. Oggi il “di norma” scompare, ma non è scontato che questo basti a dare valore effettivamente prescrittivo a questa disposizione.

⁷⁸ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., spec. p. 3 s., e C.F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, in *costituzionalismo.it*, n. 2/2017, p. 159 s.

⁷⁹ Cfr. A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato*, cit., p. 23.

⁸⁰ Si dichiara piuttosto scettico, in proposito, G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, cit., ad avviso del quale “la permanenza dei vincoli costituzionali alla approvazione in sede decentrata (per giunta, unita alle dinamiche evolutive del sistema partitico, sempre più convergenti verso un inedito assetto tripolare) potrebbe vanificare qualsiasi ipotesi razionalizzatrice, stante la possibilità per (esigie) minoranze di rimettere l'esame all'organo plenario”.

In alcuni casi, vengono introdotti una serie di elementi tipici di uno statuto dell'opposizione, ad integrazione di quelli – invero piuttosto deboli – già previsti⁸¹. Tra questi, spicca il diritto per un terzo dei senatori di chiedere la convocazione della Giunta per il regolamento su questioni di interpretazione regolamentare, così obbligando il Presidente di Assemblea a non decidere da solo⁸²: è vero che il Presidente non è tenuto a conformarsi all'orientamento espresso dalla Giunta – sempre che questa sia in effetti in grado di esprimerlo – ma certo se intenderà discostarsene sarà tenuto a fornire buone ragioni e ad assumersi in pieno la responsabilità dell'interpretazione così adottata. Si noti che questo potenziamento del ruolo della Giunta per il regolamento avviene, non a caso, contestualmente ad un mutamento delle regole sulla sua composizione, volto a garantire il rispetto del principio di proporzionalità tra i gruppi, e dunque ad evitare che le opposizioni possano avere la maggioranza in Giunta per il regolamento.

Vanno segnalati, nella medesima chiave, anche la spettanza della presidenza della Giunta delle elezioni e delle immunità ad un senatore appartenente a un gruppo di opposizione. O ancora la revisione della disciplina volta a riservare una quota di tempo alle iniziative sottoscritte da almeno un terzo dei senatori, in sostituzione di quella introdotta nel 1988, che aveva riscontrato numerosi problemi applicativi.

Qualche ulteriore intervento, pur senza pretese di completezza, merita di essere richiamato: una generalizzata diminuzione dei tempi di parola, con un incremento delle discussioni limitate ad un rappresentante per gruppo; una diminuzione delle votazioni per alzata di mano e di quelle a scrutinio elettronico senza registrazione dei nomi (con cui le prime di regola vengono sostituite) e un correlativo incremento di quelle a scrutinio nominale elettronico, previste in particolare per le questioni incidentali (pregiudiziale e sospensiva) e per le proposte di coordinamento formale; la possibilità di adottare forme più intense (attraverso impianti audiovisivi) di pubblicità delle sedute in commissione, anche al di fuori delle sedi redigenti e deliberanti, su richiesta (a maggioranza) della stessa Commissione e previa autorizzazione del Presidente del Senato⁸³; infine, un adeguamento terminologico ad alcune innovazioni

⁸¹ Cfr., per una recente rilettura, A. ANTONUZZO - G. PERNICIARO, *Statuto dell'opposizione: non è questo il momento... ma vanno rafforzate le garanzie delle minoranze*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, cit., p. 145 s.

⁸² L'introduzione di una misura di tal tipo era stata auspicata da parte della dottrina (F. CLEMENTI - E. GIANFRANCESCO, *La perdurante esigenza di riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Due Camere, un Parlamento*, cit., p. 119 s., spec. 123) e duramente criticata da altra (R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo. principio di "sincerità" e modello accusatorio di deliberazione politica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2014, p. 19 s.).

⁸³ Sull'importanza del regime di pubblicità delle commissioni cfr. C.F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, cit., spec. p. 179 s. Cfr. inoltre, specie per le prassi Camera, R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori in commissione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2008, p. 60 s. Nel senso che la pubblicità dei lavori legislativi delle Commissioni vada accuratamente regolata, in modo da controllare l'effetto derivante da internet, cfr. C. FASONE - N. LUPO, *Transparency vs. Informality in Legislative Committees. Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 3/2015, p. 342 s.

legislative intervenute, ad esempio quelle che hanno comportato lo sdoppiamento della “legge comunitaria” annuale o quelle che hanno invece determinato la scomparsa della legge finanziaria (poi legge di stabilità), riconducendone i contenuti all’interno della legge di bilancio.

Infine, per la loro connessione con la revisione costituzionale respinta dal referendum, vanno richiamate, in primo luogo, la soppressione delle norme regolamentari che disciplinavano i rapporti con il CNEL⁸⁴; in secondo luogo, la previsione di un regime a tempi garantiti per l’esame delle proposte di legge di iniziativa popolare; in terzo ed ultimo luogo, la nuova disciplina degli effetti della dichiarazione d’urgenza, che costruisce una sorta di corsia preferenziale, con iscrizione a termine certo nel programma dei lavori dell’Aula, per i disegni di legge sui quali, su iniziativa di almeno un decimo dei senatori, sia stata deliberata l’urgenza con voto dell’Assemblea.

Considerato il complesso delle innovazioni approvate, si comprende come mai, con qualche enfasi, la Giunta per il regolamento abbia definito questo intervento – sulla scorta del titolo a suo tempo dato ad una proposta formulata, sul finire della scorsa legislatura, dai senn. Quagliariello e Zanda a nome dei gruppi PDL e PD (XVI leg. doc. II, n. 29, 2 febbraio 2012)⁸⁵ – come “Riforma organica del Regolamento del Senato” (XVII leg., doc. II, n. 38, 14 novembre 2017).

Certo, per parlare di una vera e propria riforma organica – che, conformemente ad alcuni auspici dottrinali, abbia la capacità di ripensare in profondità l’architettura dei regolamenti del 1971⁸⁶ – ancora ce ne vuole, qui essendo prevalsa, secondo quanto dichiarato dagli stessi autori, la logica di far procedere solo le innovazioni su cui, in seno all’apposito comitato ristretto costituito in seno alla Giunta per il regolamento, si è registrato un consenso unanime⁸⁷.

Tuttavia, il passo compiuto è tutt’altro che insignificante (ancorché limitato a un solo ramo del Parlamento, per ora) e l’intento fortemente innovatore mi pare simboleggiato dall’ultimo articolo della riforma, con il quale si introduce una disposizione finale, secondo cui “A decorrere dall’entrata in vigore

⁸⁴ Ritengono che la soppressione di queste disposizioni non impedisca comunque la richiesta di parere al CNEL A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato*, cit., p. 47 s.

⁸⁵ In effetti, si registra più di un elemento di continuità tra i due progetti. A commento di quello del 2012 cfr., tra gli altri, A. MANZELLA, *Regolamento parlamentare e Costituzione*, in *Astrid rassegna*, n. 4/2012, G. SAVINI, *Primissime osservazioni sulla proposta Quagliariello/Zanda di riforma organica del regolamento del Senato*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 6 marzo 2012, N. LUPO - G. PERNICIARO, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2012; F. SOCCI, *La proposta di riforma del regolamento interno in discussione al Senato*, in *forumcostituzionale.it*, 28 marzo 2012, D. NOCILLA, *Un commento su di una proposta di riforma del regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2012, p. 887 s.

⁸⁶ Sull’esigenza di una riscrittura integrale dei regolamenti parlamentari cfr. L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione dei regolamenti parlamentari*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p. 223 s.

⁸⁷ Si vedano il già citato intervento del Presidente Grasso al convegno del 22 giugno 2017 o anche la stessa relazione del sen. Calderoli (A.S., doc. II, n. 38, cit., p. 3).

delle presenti modificazioni al Regolamento, cessa ogni effetto prodotto dai pareri interpretativi della Giunta per il Regolamento e dalle circolari riferiti agli articoli oggetto della presente riforma”. Una disposizione nata forse con uno scopo tutto contingente⁸⁸ e probabilmente formulata in modo troppo draconiano – non potendosi di per sé escludere che alcuni pareri siano ancora utilizzabili, ad esempio ove riferiti a commi non interessati o interessati solo assai parzialmente dalla riforma – ma che, appunto, dà la misura della volontà di introdurre una forte discontinuità nelle regole parlamentari a partire dalla XVIII legislatura.

Quello che sorprende – in conclusione – è che nulla di tutto ciò sia accaduto nell’altro ramo del Parlamento, dove pure, come si è accennato, si era avviato un percorso di riforma regolamentare. Alla Camera, perciò, continua ad essere vigente la disciplina in base alla quale 20 deputati possono costituire un gruppo, e 10 deputati una componente politica del gruppo misto, a prescindere da ogni collegamento con le elezioni; così come permangono le previsioni relative ai gruppi autorizzati (sulla base di condizioni che fanno ancora riferimento alla legge elettorale pre-Mattarellum) e alle componenti politiche autorizzate (sulla base di un collegamento anche assai labile con un partito o movimento esistente al momento delle elezioni).

Si tratta di un’asimmetria particolarmente vistosa, che appare altresì disattendere il senso del già ricordato “monito” con cui si chiude la sentenza n. 35 del 2017. Come già si è osservato, è infatti evidente che il “corretto funzionamento della forma di governo parlamentare” e la “formazione di maggioranze parlamentari omogenee” rischiano di essere compromesse non solo da sistemi elettorali divergenti, ma anche da regole parlamentari non armonizzate, per effetto delle quali la dinamica politica si delinea in modo (artificiosamente) diverso tra Camera e Senato.

Sulla base di queste considerazioni ci si può forse spingere ad auspicare che tra i primissimi atti della nuova Camera, formatasi sulla base delle elezioni del 4 marzo 2018, vi sia quello di negare ogni autorizzazione a gruppi in deroga (o a componenti politiche del gruppo misto al di sotto dei 10 deputati); e, al tempo stesso, di predisporre quanto prima un mini-intervento di riforma regolamentare volto a richiedere, per i gruppi che si dovessero formare in corso di legislatura, la sussistenza di un requisito politico-elettorale analogo a quello necessario nell’altro ramo del Parlamento.

⁸⁸ Uno scopo, a quel che pare di capire dai lavori preparatori, legato alla volontà di modificare le modalità di richiesta dei pareri della Commissione bilancio, rispetto a quanto previsto dalla circolare del Presidente del Senato dell’11 gennaio 1997, sull’istruttoria legislativa in Commissione: cfr., per questa ricostruzione, A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato*, cit., p. 44 s.