

PAPER – 21 OTTOBRE 2020

Tutto ciò che si può (e si deve) fare
con i regolamenti parlamentari,
all'indomani del referendum
costituzionale

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università LUISS Guido Carli – Roma



Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale *

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università LUISS Guido Carli – Roma

Sommario. 1. Riduzione dei parlamentari e Covid-19: una finestra di opportunità per il rinnovamento del parlamentarismo italiano. 2. Riforme dei regolamenti parlamentari anche in assenza di precisi indirizzi costituzionali o elettorali: perché no? 3. Alcuni indirizzi costituzionali rimasti fin qui privi di sviluppi nei regolamenti parlamentari. 4. Gli ampi margini di azione mediante riforme dei regolamenti parlamentari, a partire dalla rilettura del bicameralismo e dalla revisione del sistema delle commissioni permanenti

1. Riduzione dei parlamentari e Covid-19: una finestra di opportunità per il rinnovamento del parlamentarismo italiano

L'esito positivo – con un distacco record in termini percentuali rispetto ai precedenti referendum costituzionali – del referendum svoltosi il 20-21 settembre 2020 ha smosso le acque quanto all'assetto delle istituzioni italiane. Trattandosi di una revisione costituzionale puntuale, che si è limitata ad abbassare il numero dei deputati e dei senatori elettivi, oltre che a rivedere la disciplina della nomina dei senatori a vita, è chiaro che essa va ora accompagnata da una serie di interventi di attuazione e integrazione perché il suo impatto sull'ordinamento e sul ruolo dell'istituzione parlamentare risulti effettivamente migliorativo. Al tempo stesso, proprio per questa natura puntuale della revisione costituzionale, non è affatto agevole determinare in modo univoco lungo quale direzione tali interventi debbano muoversi.

Come si era già avvertito prima dello svolgimento del referendum, l'attuazione delle revisioni costituzionali è opera particolarmente ardua: a tratti persino più difficile dell'attuazione di una nuova Costituzione che, come si è osservato in recenti studi comparatistici, è chiamata a bilanciare, specie nella fase immediatamente successiva alla sua entrata in vigore, le spinte alla conservazione con quelle alla trasformazione¹. Nel caso delle revisioni costituzionali, infatti, le spinte alla conservazione si rivelano essere forti e l'innesto di limitati elementi di trasformazione in un tessuto ordinamentale che per il resto rimane immutato necessita di essere accompagnato da una serie di accorgimenti che ne rendano effettivo

* Intervento al Seminario a porte chiuse sulle prospettive post referendum organizzato da *federalismi.it*, Osservatorio sui processi di governo e FormAP, tenutosi online il 12 ottobre 2020.

¹ Il riferimento è a T. Ginsburg, A.Z. Huq, *Introduction. From Parchment to Practice*, in Idd. (eds.), *From Parchment to Practice. Implementing New Constitutions*, Cambridge University Press, 2020, p. 1 s., spec. 7 s.

e utile, anziché traumatico (o, al contrario, impercettibile), l’impatto. A maggior ragione, poi, quando su una revisione costituzionale si è svolto un referendum, il quale ne ha reso a lungo incerto l’esito e, soprattutto, ha inevitabilmente finito per dividere i cittadini, le forze politiche e gli stessi costituzionalisti in favorevoli e contrari alla riforma. All’indomani dello svolgimento del referendum, è infatti evidente che queste divisioni vanno superate al fine di porsi l’obiettivo – necessariamente comune – di assicurare l’attuazione della riforma e il pieno vigore della Costituzione, per come riformata².

Una spinta aggiuntiva al rinnovamento del parlamentarismo italiano deriva dalla pandemia attualmente in corso. Come per tanti altri settori, il Covid-19 sta funzionando da potentissimo acceleratore dei processi già in atto: in questo caso, della digitalizzazione dei processi parlamentari e anche dell’accentuazione del ruolo normativo del Governo, che nei mesi scorsi ha conosciuto, com’è noto, un ulteriore, relevantissimo sviluppo.

Le difficoltà ad assicurare la compresenza di deputati e senatori sono state affrontate, nei mesi scorsi, con soluzioni emergenziali, che hanno comunque assicurato, dopo un paio di settimane di lavori di Camera e Senato a ritmi assai rallentati, lo svolgimento regolare, ancorché a tratti faticoso, dell’istituzione parlamentare: *pairing* e contingentamento dei parlamentari nella primissima fase; scranni aggiuntivi nelle tribune e, a Montecitorio, nel Transatlantico; collegamenti da remoto nelle sedi informali delle commissioni; e impiego dell’istituto delle missioni per considerare come presenti, ai fini del computo del numero legale, i parlamentari prima confinati nelle “zone rosse” e poi collocati in quarantena o in isolamento fiduciario³.

Alla luce dell’esperienza compiuta da altri Parlamenti⁴ e, purtroppo, della ondata autunnale della pandemia, sembra ora ineludibile compiere qualche passo ulteriore e “re-ingegnerizzare” almeno alcuni procedimenti parlamentari al fine di porre Camera e Senato in condizione di svolgere una quota maggiore delle loro attività con partecipazione (anche) da remoto. Ovviamente, nella consapevolezza che si tratta

² Si è sottolineato questo aspetto in N. Lupo, *Le conseguenze istituzionali del referendum del 20-21 settembre 2020*, in www.forumcostituzionale.it, 2020, n. 3, 11 ottobre 2020, p. 587 s.

³ Cfr., tra gli altri, S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, in www.osservatorioaic.it, 2020, n. 3, 12 maggio 2020, p. 214 s.; P. Marsocci, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid-19*, in www.medialaws.it, 2020, n. 2, p. 52 s.; nonché, volendo, N. Lupo, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in www.osservatorioaic.it, 2020, n. 3, 31 marzo 2020, p. 23 s.

⁴ Gli studi comparati iniziano ad essere cospicui: si vedano, tra questi, la special issue di *The Theory and Practice of Legislation*, 2020, n. 1-2, su *Legislatures in the Time of Covid-19*; la ricerca condotta dalla Fondazione Schuman su *The impact of the health crisis on the functioning of Parliaments* (disponibile su <https://www.robert-schuman.eu/en/bookshop/0259-the-impact-of-the-health-crisis-on-the-functioning-of-parliaments>); nonché F. Rosa, *Parlamenti e pandemia: una prima ricostruzione*, in *DPCE on line*, 2020, n. 2; L.G. Sciannella, *La crisi pandemica da Covid-19 e la "trasformazione digitale" dei Parlamenti. Un'analisi comparata*, *ivi*; e il dossier del Servizio studi della Camera dei deputati su *L'attività parlamentare durante l'emergenza COVID-19 nei Paesi dell'UE e nel Parlamento europeo: elementi di sintesi*, 15 ottobre 2020. Molto utile è anche la banca-dati disponibile su <https://www.inter-pares.eu/inter-pares-parliamentary-data-tracker>.



di passi assai delicati perché, anche ove – come è comprensibile che accada – adottati limitatamente alla fase emergenziale, finiranno inevitabilmente per delineare alcuni caratteri del Parlamento che verrà.

Dunque, sembra essersi aperta, proprio in queste settimane, una singolare e forse irripetibile finestra di opportunità: sia la riduzione del numero di deputati e senatori, sia la pandemia chiamano l'istituzione parlamentare ad un'opera di rinnovamento e di ripensamento della sua dimensione organizzativa e dei procedimenti con i quali è chiamata a svolgere le sue funzioni. Un'opera che invero, a mio avviso, è necessaria da tempo e che è rimasta incompiuta anche in ragione dell'attesa di riforme costituzionali della forma di governo e del bicameralismo che, pur tentate da oltre 35 anni, non hanno mai visto la luce.

Eppure, il quadro politico attuale pare tutt'altro che fertile e pronto a cogliere questa finestra d'opportunità: i rapporti tra maggioranza e opposizione sono al minimo sindacale; la coalizione di maggioranza appare divisa anche su questioni minori; manca, nella gran parte della classe politica, ogni visione di medio-lungo periodo idonea a guidare opzioni fondamentali quale quelle che occorrono per rimettere in piedi il sistema istituzionale e, su un altro e almeno altrettanto fondamentale terreno su cui pure occorre muoversi, nel medesimo arco temporale, per compiere scelte strategiche sull'utilizzo del "Next Generation EU".

Una ennesima prova la si è avuta nella seduta dell'assemblea della Camera del 15 ottobre 2020, quando la seconda deliberazione su una revisione costituzionale assolutamente necessaria⁵ e fino ad allora, nelle due letture in cui si è esaurita la prima deliberazione, assai ampiamente condivisa – ossia quella dell'art. 59 Cost., volta ad abbassare a 18 anni la soglia per l'elettorato attivo per il Senato – è stata, a sorpresa, rinviata a data da destinarsi. Una decisione assunta dal Presidente della Camera, in esito a una riunione straordinaria della Conferenza dei Capigruppo⁶, per effetto combinato delle spaccature interne alla maggioranza (derivante dall'insoddisfazione di Italia Viva rispetto agli assetti attuali, sui temi istituzionali, ma non solo), dell'atteggiamento tattico delle opposizioni (le quali, anche al fine di evidenziare la suddetta spaccatura, hanno preannunciato un voto di astensione su un provvedimento che fino ad allora avevano appoggiato) e dell'oggettiva difficoltà di raggiungere, specie in questa fase emergenziale, soglie, quali quella dei 2/3 o anche della maggioranza assoluta, riferite ai componenti dell'Assemblea (per di più dopo che il giorno precedente la soglia della maggioranza assoluta dei componenti era stata superata, seppure

⁵ Per le ragioni che si sono richiamate in N. Lupo, *Il "mezzogiorno voto" ai cittadini più giovani: un'anomalia da superare quanto prima*, in www.osservatorioaic.it, 2019, n. 6, 3 dicembre 2019, p. 1 s.

⁶ La decisione è stata esplicitamente assunta dal Presidente della Camera Fico in applicazione dell'art. 99, comma 2, del regolamento della Camera, ai sensi del quale, in una procedura in cui non sono ammesse questioni pregiudiziali, né sospensive, e nemmeno emendamenti, ordini del giorno o richieste di stralcio, si consente "soltanto un rinvio a breve termine sul quale decide inappellabilmente il Presidente". Per qualche strascico di questa procedura si veda anche il resoconto della seduta della Giunta per il regolamento svoltasi sempre il 15 ottobre 2020. Resta ovviamente da vedere quanto "a breve" risulterà essere, nelle attuali condizioni politiche ed epidemiologiche, il rinvio che è stato lì stabilito.

per poche unità, nelle votazioni di Camera e Senato sulle risoluzioni di autorizzazione allo scostamento di bilancio).

In una legislatura che è appena a metà del suo percorso, si tratta di un quadro desolante, che però non può impedire di affrontare (almeno) atti dovuti e opzioni che necessariamente dovranno compiersi, nel bene e nel male, nei mesi a venire.

2. Riforme dei regolamenti parlamentari anche in assenza di precisi indirizzi costituzionali o elettorali: perché no?

Se un clima siffatto non dovesse mutare, è piuttosto improbabile che in questa legislatura si riesca ad intervenire con altre leggi di revisione costituzionale, delle quali pure, in varia sede, si discute⁷. Ed è perciò, forse, più interessante provare a ragionare intorno ai margini a disposizione dei regolamenti parlamentari, pur nella consapevolezza che anche le riforme dei regolamenti di Camera e Senato presuppongono sia un alto livello di consenso tra le forze politiche (la maggioranza assoluta è richiesta anche in questo caso dall'art. 64, primo comma, Cost.), sia un atteggiamento lungimirante, oltre che, ovviamente, una approfondita istruttoria sul piano tecnico e un mai facile coordinamento tra i due rami del Parlamento⁸.

Una prima fondamentale obiezione potrebbe porsi, in proposito: come si fa ad intervenire, per giunta in profondità, sui regolamenti parlamentari, senza avere prima chiaro quali saranno gli assetti della forma di governo, del bicameralismo e del sistema elettorale? Si tratta di un'obiezione comprensibile, anzi in qualche misura obbligata, se si ragiona in termini sistemici. Se cioè ci si mette a tavolino e si riflette su quale sia l'ordine logicamente più corretto di procedere. È infatti evidente che i regolamenti parlamentari

⁷ Può richiamarsi, in particolare, l'iniziativa di revisione costituzionale preannunciata dal PD, su "Razionalizzazione del parlamentarismo attraverso la valorizzazione del Parlamento in seduta comune per la definizione dell'indirizzo politico nazionale, l'introduzione della sfiducia costruttiva e di nuovi elementi di differenziazione di Camera e Senato" (A.S. n. 1960. Il testo, non ancora stampato, è disponibile su <https://www.partitodemocratico.it>). Su una linea non dissimile cfr. il policy brief di ASTRID, *Proposte per la ripresa. Il Parlamento*, a cura di C. Pinelli e A. Manzella, Agosto 2020, ove per vari aspetti si ipotizzano interventi di revisione costituzionale, pur sottolineandosi che "l'obiettivo di una maggiore efficienza/ rapidità della decisione parlamentare nel procedimento di formazione della legge in un sistema bicamerale paritario si può perseguire operando sui regolamenti, e non necessariamente ricorrendo ad incisive modificazioni delle norme costituzionali".

⁸ Per riflessioni sulle possibili conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti parlamentari cfr., tra gli altri, L. Ciaurro, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in www.forumcostituzionale.it, n. 3, p. 349 s.; G.L. Conti, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 45 s.; S. Curreri, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in questa Rivista, 15 aprile 2020; L. Gianniti-N. Lupo, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, n. 3, p. 559 s.; L. Gori, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa 2020, p. 131 s.; N. Lupo, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in www.forumcostituzionale.it, 2020, n. 3, p. 327 s.; C. Masciotta, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2020, n. 2; C. Tucciarelli, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, www.osservatoriosullefonti.it, 2020, n. 1, nonché, per profili più specifici, altri contributi pubblicati su www.forumcostituzionale.it, 2020, n. 3.

risentono delle opzioni di fondo in tema di forma di governo, bicameralismo e legge elettorale, e sono chiamati a muoversi in coerenza con questi.

Tuttavia, per le ragioni che prima si evidenziavano, e vista l'insopprimibile – ancorché deleteria e in contrasto con le regole di buona condotta elettorale del Consiglio d'Europa – tendenza a metter mano alla legge elettorale a ridosso di ogni scioglimento delle Camere, seguire l'ordine logico porterebbe, in questo caso, a una insopportabile, ulteriore paralisi.

Si aggiunga che, da un lato, vista la natura puntuale del referendum del 20-21 settembre 2020, non pare potersi qui sollevare l'ulteriore obiezione che fu invece prospettata all'indomani del referendum del 4 dicembre 2016, ai sensi della quale percorrere la strada delle riforme dei regolamenti parlamentari 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 finirebbe per “imporre nel chiuso delle Aule parlamentari un progetto che nello spazio della deliberazione pubblica è inesorabilmente fallito”⁹. Dall'altro, non è affatto escluso che, secondo una modalità che in più occasioni si è verificata nella storia costituzionale italiana, possano essere proprio i regolamenti parlamentari a supplire alla mancata approvazione di riforme costituzionali e di leggi ordinarie e ad anticipare percorsi, comportamenti e istituti poi spesso codificati con interventi di revisione costituzionale¹⁰.

Del resto, anche se si vuole ragionare in termini sistemici, l'opzione qui indicata sembra comunque trovare una sua *ratio*. A venire qui in rilievo al fine di giustificare il carattere improcrastinabile degli interventi di riforma dei regolamenti parlamentari è infatti, a ben vedere, un principio di fondo, una sorta di meta-principio che ispira, in ogni ordinamento, il diritto parlamentare: quello di assicurare la funzionalità del Parlamento, posto che in assenza del suo funzionamento si originerebbe un'alterazione profonda e difficilmente rimarginabile dell'assetto istituzionale. È quello stesso meta-principio, per dire, che si manifesta nella giurisprudenza costituzionale che vuole che sia sempre possibile sciogliere le Camere e che richiede pertanto che una legge elettorale sia sempre applicabile, al fine di consentire la

⁹ Le espressioni virgolettate sono tratte da M. Manetti, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in www.costituzionalismo.it, 2017, n. 2, e riferite, criticamente, ai contenuti del *Quaderno 2015-16 de Il Filangieri. Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, a cura di V. Lippolis e N. Lupo. In senso opposto cfr. peraltro E. Catelani, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, in www.costituzionalismo.it, 2017, n. 2, ad avviso della quale “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”.

¹⁰ Cfr. L. Elia, *Riforma dei partiti mediante le norme dei Regolamenti Parlamentari*, in *Giornale di storia costituzionale* (numero speciale su *I regolamenti parlamentari nei momenti di svolta della storia costituzionale italiana*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo), 2008, n. 15, p. 201 s., e A. Manzella, *Qualche considerazione finale*, *ivi*, p. 205 s.



“rinnovazione” delle Camere, in qualsiasi momento¹¹. Ed è il medesimo meta-principio che è alla base della giurisprudenza costituzionale che, in nome del principio di continuità degli organi costituzionali, ha affermato la piena operatività delle Camere anche ove esse siano state elette in applicazione di una legge elettorale dichiarata, per parti essenziali, costituzionalmente illegittima¹².

Dunque, l’adattamento dei regolamenti parlamentari alla riduzione di deputati e senatori e anche le misure di adeguamento alla pandemia paiono rispondere ad un’esigenza ineludibile: alla natura più tradizionale del diritto parlamentare, come insieme di regole volte ad assicurare la funzionalità dell’assemblea. Nella consapevolezza che l’assemblea, se funzionante, svolge una serie di ruoli insostituibili tra i quali spicca, sin dalle sue origini, come ci ha magistralmente ricordato di recente Andrea Manzella, la “funzione di unificazione”: ossia il conseguimento e il mantenimento della società che in tale assemblea è rappresentata. In altri termini, “l’insieme sociale in assemblea acquista una identità che prima non aveva”: “diventa popolo e comunità”¹³.

3. Alcuni indirizzi costituzionali rimasti fin qui privi di sviluppi nei regolamenti parlamentari

Alle considerazioni fin qui svolte se ne può aggiungere un’altra. Consistente nel fatto che, se si ha la pazienza di andarli a scovare, oggi non mancano certo precisi indirizzi costituzionali in grado di guidare l’opera di revisione dei regolamenti parlamentari: sia nella carta costituzionale repubblicana, sia nelle più recenti leggi di revisione costituzionale, sia infine in quei trattati europei che, com’è noto, in forza dell’art. 11 Cost., integrano ormai da decenni la Costituzione *quo utimur*. È stato semmai il Parlamento ad ignorare, colpevolmente, negli ultimi decenni, questi indirizzi e a rendersi così co-responsabile della sua progressiva emarginazione, sempre in attesa di una revisione costituzionale più complessiva che poi, com’è noto, non è arrivata.

Vanno perciò richiamati, in tale chiave, l’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il quale, appunto in attesa della revisione del Titolo I della parte seconda della Costituzione, e in piena coerenza e sviluppo

¹¹ Cfr., tra le tante, le sentenze della Corte costituzionale n. 26 del 1997 e n. 10 del 2020. È in ossequio a tale principio che, prima dell’approvazione definitiva della revisione costituzionale sulla riduzione dei parlamentari, è stata approvata la legge n. 51 del 2019 (Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari), la quale da un lato ha sostituito, nella legislazione elettorale vigente, i numeri assoluti di seggi con frazioni; e, dall’altro, ha attribuito una delega al Governo al ridisegno dei collegi qualora, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 51 del 2019, fosse stata “promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione”.

¹² Il riferimento è, evidentemente, alla sentenza n. 1 del 2014, ove si fa esplicita applicazione del “principio fondamentale della continuità dello Stato, che non è un’astrazione e dunque si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali: di tutti gli organi costituzionali, a cominciare dal Parlamento”. Cfr. in proposito, tra i tanti, M. Caredda, *La retroattività bilanciabile. Ragionando intorno alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 2014, n. 2.

¹³ Le espressioni virgolettate sono tratte da A. Manzella, *Elogio dell’Assemblea, tuttavia*, Mucchi, Modena, 2020, spec. p. 7 s.



dell'indicazione originaria sull'adeguamento dei metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia contenuta nell'art. 5 della Costituzione, affida appunto ai regolamenti parlamentari il compito di integrare la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di regioni ed enti locali, nel contempo attribuendo ai pareri espressi dalla Commissione, così integrata, l'effetto di richiedere, per essere superati, delibere a maggioranza dei componenti di Camera e Senato.

Una disposizione costituzionale importante e innovativa che ben avrebbe dovuto portare, come ha segnalato sin da subito la giurisprudenza costituzionale¹⁴, a ripensare i meccanismi di organizzazione e di funzionamento delle Camere e del procedimento legislativo. E che invece, com'è risaputo, è rimasta lettera morta, con l'effetto di lasciare al solo sistema delle Conferenze Stato-autonomie territoriali, per un verso, e alla Corte costituzionale, per altro verso, il compito di assicurare un dialogo tra Stato e Regioni. Innescando così una conflittualità e un'interpretazione purtroppo solo parziale del principio di leale collaborazione, i cui effetti negativi si sono riscontrati pure, negli ultimi mesi, nella difficile gestione della pandemia.

Non diverso, sul fronte del controllo della finanza pubblica, è stato il destino toccato all'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012, laddove demanda ai regolamenti di Camera e Senato il compito di individuare le modalità con cui esercitare la funzione di controllo sulla finanza pubblica. Anche le norme dei regolamenti parlamentari sulle sessioni di bilancio sono rimaste sostanzialmente le medesime, nella tempistica e nei contenuti, sostanzialmente ignorando sia la ridefinizione dei contenuti della legge di bilancio, sia l'inserimento di tale sessione nel calendario europeo di bilancio, che ne ha cambiato profondamente la tempistica¹⁵. Con l'effetto di indebolire la prescrittività del diritto parlamentare e di lasciare mano libera al Governo nella gestione dei tempi e dei contenuti della (nuova) legge di bilancio, e di originare così una accesa conflittualità davanti alla Corte costituzionale, la quale si è guardata, per ora, dall'intervenire in modo troppo incisivo, ma si è comunque dotata degli strumenti per farlo, in futuro¹⁶.

Non particolarmente reattivi sono stati i regolamenti parlamentari neppure riguardo alla disciplina delle modalità di esercizio dei "poteri europei" che a Camera e Senato sono stati attribuiti, al pari di tutti gli

¹⁴ Cfr. soprattutto la sentenza n. 6 del 2004, che stigmatizzò la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)": cfr. F. Bilancia, *La riforma del titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, n. 1, p. 137 s.

¹⁵ Sull'inserimento della sessione di bilancio nel calendario comune di bilancio cfr., volendo, N. Lupo, *Le sessioni di bilancio prima e dopo la revisione degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in G. Bergonzini, F. Pizzolato, G. Rivosecchi, G. Tieghi (a cura di), *Libertà Giovani Responsabilità. Scritti in onore di Mario Bertolissi*, Jovene, Napoli, 2020, pp. 301 s.; Id., *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 25 settembre 2020, p. 1 s.

¹⁶ Il riferimento è, ovviamente, alle ordinanze n. 17 del 2019 e n. 60 del 2020, sulle quali si è sviluppato, com'è noto, un ampio dibattito in dottrina.

altri Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea, dal Trattato di Lisbona: le reazioni più importanti sono derivate da disposizioni incluse nella legge n. 234 del 2012, mentre, specie alla Camera, ha prevalso spesso la scelta di disciplinare il versante interno di tali procedimenti euro-nazionali mediante appositi pareri della Giunta per il regolamento. Pareri adottati “in via sperimentale” nel 2009 e nel 2010¹⁷, e che ancora attendono di trovare spazio all'interno un regolamento che a tutt'oggi continua a far riferimento all'esame del “disegno di legge comunitaria” (art. 126-ter), così come, del resto, al “disegno di legge finanziaria” (artt. 119-123), nonché persino alla questione di merito sulle leggi regionali (art. 102) e all'approvazione, con legge statale, degli statuti delle regioni ordinarie (artt. 103-106); senza neppure una nota a ricordare come tali discipline siano ormai inapplicabili da un ventennio a seguito delle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001.

4. Gli ampi margini di azione mediante riforme dei regolamenti parlamentari, a partire dalla rilettura del bicameralismo e dalla revisione del sistema delle commissioni permanenti

Ci sono infine una serie di questioni di ordine generale relativamente alle quali la Costituzione o tace del tutto o, più spesso, richiama un istituto, ma senza definirlo nei suoi caratteri essenziali. Oppure, detta una disciplina ambigua, che si presta cioè ad essere interpretata in un senso o nell'altro a seconda dell'attuazione che essa riceve, anzitutto ad opera dei regolamenti di Camera e Senato.

È quest'ultimo il caso anzitutto, com'è noto, della disciplina costituzionale del bicameralismo. Qui è facile rilevare il carattere contraddittorio tra la rubrica del Titolo I (il Parlamento) e quella della Sezione I (le Camere): una contraddizione che è, del resto, uno dei frutti del compromesso, abbastanza faticoso, raggiuntosi in seno all'Assemblea Costituente in merito ai caratteri del sistema bicamerale. La disciplina costituzionale oscilla tra il considerare Camera e Senato come due organi costituzionali autonomi, da un lato, e il qualificarli come articolazioni dell'unico organo costituzionale Parlamento, dall'altro.

Ovviamente, vista l'ambiguità della soluzione adottata¹⁸, non può certo sorprendere che gli interpreti si siano poi divisi circa l'interpretazione da darsi all'art. 55 Cost.: alcuni, sottolineando la novità del termine “Parlamento”, del tutto assente nello statuto albertino, hanno sostenuto che il Parlamento sia “un organo

¹⁷ Cfr., tra gli altri, A. Esposito, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, n. 4, p. 1119 s.; Id., *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE. Parte 1, Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *questa Rivista*, 2013, n. 2; e C. Fasone, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, n. 2, p. 353 s.; e T.F. Giupponi, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali alla luce del Trattato di Lisbona: l'esperienza italiana*, in *questa Rivista*, 2020, n. 19, p. 176 s.

¹⁸ Cfr., anche alla luce dei lavori preparatori, P. Aimo, *Bicameralismo e Regioni*, Comunità, Milano, 1977, spec. p. 168 s.; nonché, volendo, N. Lupo, *Art. 55*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevari (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Il mulino, Bologna, 2018, p. 15 s.

unico a struttura complessa”, spingendosi a parlare di “forma atipica di monocameralismo”¹⁹; altri, al contrario, invocando una qualche continuità storica con l’istituzione parlamentare in epoca prefascista, hanno negato che nell’ordinamento costituzionale “esista il Parlamento, come organo complesso, del quale le due Camere farebbero parte” e hanno sostenuto che Camera e Senato sarebbero organi “del tutto indipendenti fra loro”, tanto da poter esser oggetto di scioglimento anche individualmente²⁰.

Nell’esperienza repubblicana si è spesso oscillato in una direzione o nell’altra. Sul piano politico, la parificazione – prima in fatto, mediante scioglimenti anticipati del solo Senato, e poi in diritto, grazie ad un’apposita revisione costituzionale (con la legge costituzionale n. 2 del 1963) – della durata delle legislature, la sostanziale omogeneità tra i due sistemi elettorali (con le sole eccezioni del 1953 e del periodo 2005-2013) e, soprattutto, la forza dei partiti hanno condotto ad una sostanziale unità di composizione, di indirizzo e, verrebbe da dire, “di destino” tra i due rami del Parlamento. Sul piano giuridico e organizzativo, invece, la concezione dei due organi costituzionali rigorosamente distinti è risultata essere di gran lunga prevalente, dando luogo ad una moltiplicazione delle asimmetrie regolamentari e procedurali (accentuatesi ulteriormente nell’ultimo ventennio) e a linee evolutive piuttosto diverse seguite dalle rispettive amministrazioni, assai gelose anche della reciproca autonomia.

Anche la giurisprudenza costituzionale era sembrata orientarsi in questo senso, specie laddove ha ritenuto conformi a Costituzione due modalità assai diverse di computare gli astenuti (cfr. la sentenza n. 78 del 1984)²¹. Di recente, tuttavia, è sembrata muoversi in senso opposto, in particolare laddove ha rilevato che il “corretto funzionamento della forma di governo parlamentare” richiede che i due sistemi elettorali, “non ostacolino, all’esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee” (così la sentenza n. 35 del 2017)²². E altresì allorquando, ancor più di recente, ha riservato un trattamento peculiare – di sostanziale insindacabilità – alla seconda (e definitiva) lettura del disegno di legge di bilancio, rilevando in maniera fors’anche troppo drastica che “in nessun caso sarebbe sindacabile da questa Corte la questione di fiducia ai fini dell’approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura” (così l’ordinanza n. 60 del 2020).

In questo quadro, l’esito del referendum costituzionale sembra spingere decisamente nella seconda direzione: invitando cioè Camera e Senato ad agire in modo più sinergico possibile, valorizzando le sedi

¹⁹ Cfr. L. Paladin, *Sulla natura del Parlamento in seduta comune*, in *Studi in memoria di Guido Zanobini*, Giuffrè, Milano, 1965, vol. III, p. 425 s. e A. Manzella, *Il parlamento*, III ed., Il mulino, Bologna, 2003, spec. p. 111 s. (al quale appartengono le espressioni virgolettate).

²⁰ Così M. Mazziotti di Celso, voce *Parlamento: a) principi generali e funzioni*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 757 s., spec. 762 s.

²¹ Su cui cfr. M. Raveraira, *Le norme dei regolamenti parlamentari come "oggetto" e come "parametro" nel giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, n. 8, p. 1849 s.

²² Per una valorizzazione di questo monito cfr., volendo, N. Lupo, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *questa Rivista*, 23 febbraio 2018, spec. p. 4 s.



comuni ed evitando le difformità inutili, anzitutto nella stessa progettazione delle riforme dei rispettivi regolamenti. Alcune opzioni di fondo, specie quelle con forte impatto sull'assetto organizzativo complessivo (commissioni permanenti; commissioni bicamerali; gruppi; riparto del tempo e delle funzioni tra commissioni e assemblee; etc.), non possono non richiedere una riflessione di tipo generalissimo che è bene sia compiuta congiuntamente dai due rami del Parlamento, già nella fase di impostazione del lavoro.

Il tutto, ovviamente, nel pieno rispetto dei vincoli costituzionali posti sia relativamente alle funzioni del Parlamento in seduta comune, sia con riguardo al procedimento legislativo, infine sia con riferimento al rapporto fiduciario con il Governo (che impediscono, ad esempio, di immaginare forme di sfiducia costruttiva); ma altresì valorizzando quegli elementi, espliciti (il "collettivamente" di cui all'art. 70 Cost.) o impliciti (l'appena richiamato ragionamento sulla forma di governo parlamentare fatto proprio dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 35 del 2017), i quali obbligano le Camere ad evitare l'adozione di meccanismi istituzionali che accrescano il rischio di divergenze tra i due rami del Parlamento.

Le commissioni permanenti e i gruppi parlamentari sono, com'è noto, istituti richiamati dalla Costituzione, e quindi costituzionalmente necessari. Tuttavia, sia per le une sia per gli altri le caratteristiche imprescindibili per Costituzione non sono, a ben vedere, né numerose, né particolarmente stringenti. È vero che il Costituente, nel momento in cui decise di richiamare questi istituti aveva presente un ben preciso modello, ossia quello disegnato nella Camera dei deputati prefascista nel 1920, esattamente un secolo or sono, e poi recuperato all'indomani del fascismo sia per la Consulta nazionale, sia per la stessa Assemblea Costituente²³. Tuttavia, non per questo il modello suddetto deve ritenersi immutabile, posto che la costituzionalizzazione ha riguardato solo, per un verso, la necessità di un previo esame in commissione dei progetti di legge, lasciando alle Camere la libertà di come configurare tali commissioni, se cioè farne degli organi permanenti o se non costituire piuttosto costituzioni speciali; e, per altro verso, il criterio della composizione proporzionale rispetto ai gruppi, richiamato però con esclusivo riferimento alle commissioni in sede deliberante o legislativa e alle commissioni di inchiesta.

²³ Si vedano, tra gli altri, G. Orsina, *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale: 1920-1924*, in F. Grassi Orsini, G. Quagliariello (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo: crisi della rappresentanza e riforma dello stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 397 s.; Id., *Il "luogo" storico della riforma regolamentare del 1920 nella vicenda politica italiana*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2008, n. 15, p. 5 s., A.P. Tanda, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Il regolamento della Camera dei deputati da Giolitti a Mussolini. La Camera e la Giunta per il regolamento dal 1904 al 1927. Norme e prassi*, Camera dei deputati, Roma, 2010, p. 1 s., spec. p. 73 s.

F. Rossi, *Uffici e commissioni parlamentari in età liberale. Quinta parte*, in *Minerva Web*, 2013, n. 18 (disponibile su https://www.senato.it/3182?newsletter_item=1624&newsletter_numero=151), nonché, anche per i suoi riflessi in epoca repubblicana (passando per l'esperienza della Camera dei fasci e delle corporazioni), G. Tarli Barbieri, *Le leggi in commissione nella prima esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in V. Casamassima, A. Frangioni (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia. 2. Procedure e politiche*, Edizioni della Normale, Pisa, 2016, p. 155 s.



Per tutto il resto, i regolamenti parlamentari hanno campo sostanzialmente libero: potendo persino, per dire, senza con ciò porsi in contrasto con la Costituzione, spingersi ad abolire le commissioni permanenti e a dare origine a commissioni speciali composte in modo non proporzionale rispetto ai gruppi (che so, a composizione paritaria tra maggioranza opposizioni; oppure a composizione limitata a un rappresentante per gruppo, con voto ponderato o senza), purché questi organi non esercitino poteri di inchiesta né poteri legislativi. Va poi ricordato che la stessa possibilità di approvare le leggi direttamente in commissione non è configurata come obbligatoria dalla Costituzione e dunque, almeno in teoria, essa potrebbe essere azzerata dai regolamenti di Camera e Senato, con riferimento ad entrambi o persino ad uno solo dei due rami del Parlamento. La stessa esistenza del gruppo misto non sembra costituzionalmente obbligata, potendo i regolamenti anche mutuare, ad esempio, la soluzione dei parlamentari “senza gruppo” fatta propria, ad esempio, dal Parlamento europeo.

Si badi. Non si vuole affatto con ciò suggerire l'adozione di misure così drastiche, come l'abolizione delle commissioni permanenti, delle commissioni in sede deliberante o legislativa, o del gruppo misto, ma solo sottolineare quanto ampie siano le opzioni disponibili, a Costituzione vigente, per i regolamenti parlamentari nella loro opera di attuazione della legge costituzionale n. 1 del 2020 e nella “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari nell'era del digitale. Senza escludere che possa altresì intervenire, successivamente, qualche revisione costituzionale nel senso di recepire, o magari di correggere, anche alla luce delle loro prime applicazioni, alcune delle opzioni delineate dai regolamenti di Camera e Senato. Le opzioni disponibili per i regolamenti parlamentari paiono assai significative pure con riguardo a numerosi altri istituti, che qui non possono evidentemente approfondirsi, ma che vale la pena almeno citare, anche perché oggetto di ipotesi di revisioni costituzionali prospettate nel corso della corrente legislatura. Si pensi, in primo luogo, alla valorizzazione di strumenti della democrazia partecipativa quali l'iniziativa legislativa popolare, la petizione o le consultazioni. E, in secondo luogo, alla disciplina di numero legale e modalità di votazione, in attuazione-interpretazione dell'art. 64, terzo comma, Cost.: aspetti questi che rappresentano anzi il *proprium* di qualunque disciplina di diritto parlamentare, in nome appunto del già ricordato meta-principio di buon funzionamento dell'assemblea e degli organi parlamentari.

Alla luce di questo quadro, viene insomma da domandarsi se, anche a prescindere dalla situazione politica attuale, sia davvero il caso di continuare a dedicare energie intellettuali alla progettazione di ulteriori revisioni costituzionali. O se, piuttosto, non sia meglio rivolgere l'attenzione, sia sul piano tecnico, sia sul piano politico, alle tante e importanti innovazioni che si potrebbero apportare mediante i regolamenti delle due Camere, cogliendo una finestra d'opportunità che pare, per più versi, assai difficilmente ripetibile.