

RIFORME ISTITUZIONALI E REGOLAMENTI PARLAMENTARI. SPUNTI  
RICOSTRUTTIVI ALLA LUCE DELLA XVII LEGISLATURA\*

**MASSIMILIANO MALVICINI\*\***

**Suggerimento di citazione**

M. MALVICINI, *Riforme istituzionali e regolamenti parlamentari. Spunti ricostruttivi alla luce della XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento svolto nell'ambito del ciclo di seminari "Analizzando la XVII legislatura: elementi per un bilancio", svolti nell'aprile 2018 presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa (Istituto Dirpolis, Area di ricerca PARS) e organizzati in collaborazione con le Università di Firenze (Dipartimento di Scienze giuridiche) di Pisa (Dipartimento di Giurisprudenza) e LUISS Guido Carli (Centro di studi sul Parlamento).

\*\* Dottorando in Diritto Costituzionale (*PhD programme in "Law"*) presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Contatto: [massimiliano.malvicini@gmail.com](mailto:massimiliano.malvicini@gmail.com)

1. Oggidì, trattare di regolamenti parlamentari è alquanto difficoltoso. Il voto del 4 marzo ha sancito la disfatta della componente più moderata e «centripeta» dei due schieramenti che si sono alternati al governo per oltre vent'anni<sup>1</sup> provocando una «ri-strutturazione» del sistema partitico: non tanto nel suo formato, – essenzialmente tripolare, in linea con le trasformazioni generatesi a partire dal «terremoto» del 2013<sup>2</sup> –, quanto nella sua «sostanza», vale a dire in «quell'insieme di atteggiamenti, orientamenti e comportamenti attorno ai quali prendono, per l'appunto, forma nuove alleanze sociali e nuove formazioni politiche»<sup>3</sup>. Espressione di un'Italia divisa politicamente e geograficamente<sup>4</sup>, il voto dello scorso marzo si profila come un evento «periodizzante»<sup>5</sup>, anticipatore di un inedito quanto imprevedibile ciclo politico-elettorale.

In questa fase, i mutamenti in ambito politico possono riverberarsi in ambito istituzionale incidendo altresì sul diritto e, in particolar modo, sui regolamenti parlamentari. Alla luce di ciò, lo studio di questo ambito normativo può trarre giovamento, entro certi limiti<sup>6</sup>, dall'analisi delle vicende politico istituzionali in corso di svolgimento così come dall'approfondimento di tendenze

<sup>1</sup> M. VALBRUZZI, *Analisi elettorale di un cambiamento «radicale». Chi ha vinto e chi ha perso*, in ISTITUTO CARLO CATTANEO (a cura di), *Il Vicolo cieco. Le elezioni del 4 marzo 2018*, il Mulino, Bologna, 2018, 150-151; 159-160; Sul punto v. anche A. CHIARAMONTE, V. EMANUELE, *L'onda sismica non si arresta. Il mutamento del sistema partitico italiano dopo le elezioni 2018* consultato il 29 giugno 2018 e disponibile all'indirizzo: <https://cise.luiss.it/cise/2018/03/09/londa-sismica-non-si-arresta-il-mutamento-del-sistema-partitico-italiano-dopo-le-elezioni-2018/>

<sup>2</sup> A. CHIARAMONTE, L. DE SIO (a cura di), *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, il Mulino, Bologna, 2014.

<sup>3</sup> M. VALBRUZZI, *Analisi elettorale di un cambiamento «radicale»*, cit., 184.

<sup>4</sup> M. VALBRUZZI, *Analisi elettorale di un cambiamento «radicale»*, cit., 176-178.

<sup>5</sup> «[...] ci sono elezioni che si pongono in «continuità» con le fasi politiche precedenti e non ne cambiano i connotati più rilevanti e salienti. Potremmo definirle elezioni «ordinarie», che servono ad allineare le preferenze dei cittadini con quelle dei loro rappresentanti in un quadro politico generale che resta sostanzialmente immutato. Allo stesso tempo, esistono elezioni «straordinarie» che segnano una fase di «discontinuità» rispetto a quella precedente e servono a dare un ritmo nuovo, diverso, al regolare scorrere degli eventi. Sono queste le elezioni che fanno «la» storia e separano un «prima» da un «dopo». [...] il voto del 4 marzo rientra nella seconda categoria di consultazioni elettorali». M. VALBRUZZI, R. VIGNATI, *Introduzione. Un'elezione «storica» in tempi straordinari: tutto cambia?*, in *Il Vicolo cieco*, cit., 8-9.

<sup>6</sup> Di un'esigenza di «distacco analitico» rispetto all'attuale quadro politico-istituzionale ha parlato, di recente, Michele Carducci in *Le dimensioni di interferenza del contratto di governo e l'art. 67 Cost.*, in *federalismi*, disponibile all'indirizzo: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 13, 2018, 3. Sull'approccio del giuspubblicista alle innovazioni istituzionali v. F. LANCHESTER, *Elezioni e democrazia: il difficile caso italiano [1990]* originariamente in *Panorami*, 2, 1990 ma ora in ID., *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, Bulzoni, Roma, 1996, 17.

più generali ovvero di vicende paradigmatiche di un'avvenuta discontinuità (formale e/o sostanziale)<sup>7</sup> nell'ambito di questo peculiare *corpus* normativo<sup>8</sup>.

In linea con questo secondo approccio, il contributo analizza “lo spazio” dei regolamenti<sup>9</sup> nell'ambito delle proposte di riforma istituzionale susseguitesì nel corso della XVII legislatura al fine di poter determinare la portata di alcune delle principali problematiche che, attualmente, caratterizzano il nostro ordinamento.

**2. Il mancato adeguamento dei regolamenti delle due Camere alle trasformazioni verificatesi in ambito nazionale e sovranazionale negli ultimi decenni ha rappresentato (e per certi versi continua a rappresentare) uno dei principali “nodi” del nostro diritto parlamentare.**

Benché questo fenomeno sia stato causato da una molteplicità di fattori, l'incapacità del ceto politico di edificare un coerente assetto di governo, ponendo fine alla “transizione”<sup>10</sup>, ha contribuito in modo decisivo. Il mancato completamento della cornice degli incentivi di carattere istituzionale - legislazione elettorale e regolamenti parlamentari *in primis* -, ha impedito il consolidarsi, al di là del momento elettorale, di un'univoca cultura istituzionale capace di sostenere l'evoluzione di un sistema partitico apparentemente bi-polare, tuttavia incapace di articolarsi (e consolidarsi) secondo un modello compiutamente maggioritario<sup>11</sup>. Istituzionalizzatosi solo apparentemente, quell'assetto

<sup>7</sup> F. LANCHESTER, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Giuffrè, Milano, 2013, IX ss; spec. X.

<sup>8</sup> Inteso in senso ampio, vale a dire come insieme di norme che disciplinano «l'organizzazione interna delle Camere, l'esercizio delle loro funzioni e i rapporti con gli altri organi (costituzionali e di rilevanza costituzionale) e con i soggetti terzi» secondo la definizione di L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2013<sup>2</sup>, 13.

<sup>9</sup> Riprendendo l'espressione di G. BRUNELLI, *Lo “spazio” dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2017.

<sup>10</sup> Sul termine “transizione” si rimanda ai rilievi espressi da G. PASQUINO, *Teorie della transizione e analisi del sistema politico: il caso italiano*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2, 2001, spec. 314 ss (commento a S. FABBRINI, *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2000, 298); ID., *La transizione a parole*, il Mulino, Bologna, 2000; Si veda poi il denso volume S. LABRIOLA (a cura di), *La transizione repubblicana. Studi in onore di Giuseppe Cuomo*, Cedam, Padova, 2000. Assai significativa nel dar conto di tendenze di medio periodo è la seguente raccolta di contributi M. ALMAGISTI, L. LANZALACO, L. VERZICHELLI (a cura di), *La transizione politica italiana. Da Tangentopoli a oggi*, Carocci, Roma, 2014. Non condivide l'utilizzo di questo termine A. MANZELLA, *Sul Parlamento*, in *Lo Stato. Rivista semestrale di scienza costituzionale e teoria del diritto*, 3, 2014, 65.

<sup>11</sup> In senso analogo A. BARBERA, *La nuova legge elettorale e la forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2015, 662 e, con particolare riferimento al tema delle riforme istituzionali, C. CHIMENTI, *Riformare la costituzione per chiudere la transizione italiana?*, in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 18, Giappichelli, Torino, 2007, 19 ss (disponibile anche in formato elettronico all'indirizzo: <http://www.centrostudiparlamentari.it/website/quaderni/category/17-quaderno-18-seminario-2007>). In questo senso, l'ultima riforma approvata alla mente un obiettivo “di

di potere si è sgretolato sotto gli occhi dei suoi artefici, incapaci di reagire dinanzi alla crisi economica e all'avanzare di un'offerta politica *anti-establishment*<sup>12</sup>.

Maliziosamente confortata dalla capacità del diritto parlamentare di assicurare comunque un minimo di governabilità<sup>13</sup> del sistema rappresentativo, la classe politica ha deciso di rimandare qualsiasi intervento riformatore a tempi migliori<sup>14</sup>: una scelta miope, dagli effetti perversi. Dinanzi ai mutamenti dell'assetto ordinamentale – tra gli altri, la riforma del Titolo V e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona -, ed ai vincoli normativi da essi derivati, si è assistito, nel migliore dei casi, ad un adeguamento emergenziale di istituti e procedure tramite l'adozione di procedure “in via sperimentale” o “in via provvisoria”<sup>15</sup> ovvero tramite i canali del diritto parlamentare informale e non scritto<sup>16</sup>. In presenza di altri fenomeni “patologici” - tra i quali, ad esempio,

sistema” fu la revisione del regolamento della Camera del 1997 la quale, entro certi limiti, fu il risultato di uno sforzo progettuale teoricamente orientato in direzione del consolidamento dell'assetto maggioritario (il cd. modello della “democrazia decidente” su cui v. spec. L. VIOLANTE, *La democrazia decidente, Lezione tenuta in occasione dell'Inaugurazione dell'anno accademico dell'Università degli Studi di Camerino, Camerino, 25 novembre 1996*. Disponibile all'indirizzo: [www.lucianoviolante.it](http://www.lucianoviolante.it)). Sul punto v. A. PALANZA, *Le riforme del Regolamento della Camera dei Deputati nel 1997-1999*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 1, 2008 (a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, dedicato ai “I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana”) 191 ss; Si vedano anche gli interventi raccolti in *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, cit., 81 ss; spec. 97.

<sup>12</sup> M. J. BULL, G. PASQUINO, *Italian Politics in an Era of Recession: The End of Bipolarism?*, in *South European Society and Politics*, 1, 2018, 5 ss. Detto altrimenti, la gestione della transizione è stata fallimentare ritorcendosi contro le tradizionali élites e forze politiche proprio come aveva presagito F. Lanchester in *Condizioni e limiti dell'innovazione istituzionale*, inizialmente in *Democrazia e diritto*, n. 2, 1991, attualmente in *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, cit., 42.

<sup>13</sup> Da intendere, in questa sede, come sinonimo di “stabilità” piuttosto che di “funzionalità” dell'assetto parlamentare.

<sup>14</sup> Cfr. N. LUPO, “Codificazione” dei precedenti o valorizzazione del parlamento? I presupposti dell'ipotesi di riforma del regolamento della camera e alcune possibili integrazioni, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 1, 2014, 5. Tra i risultati di questo orientamento vi è stato senz'altro un incremento dell'incertezza circa quale dovesse essere il ruolo del Parlamento all'interno del sistema istituzionale italiano; sul punto si consenta un rimando a A. MANZELLA, *Introduzione*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quaranta-quattro modeste proposte*, il Mulino, Bologna, 2007, 29; V. LIPPOLIS, *L'innovazione attraverso i regolamenti parlamentari. Come migliorare il parlamento del bipolarismo*, in *federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 9, 2008, 1-2, con integrazioni ne *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2007*, Jovene, Napoli, 2007, 5 ss;

<sup>15</sup> N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), numero speciale 1, 2018, 11 ss; R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel processo di risoluzione dei “casi” regolamentari*, Milano, Franco Angeli, 2015, 82 ss.

<sup>16</sup> Sulla distinzione tra i due termini v. R. IBRIDO, “In direzione ostinata e contraria”. La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei Regolamenti parlamentari, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3, 2014, 9.

l'aumento delle interpretazioni regolamentari fornite dai presidenti di assemblea nonché il progressivo "ricorso al peggior precedente"<sup>17</sup> (espressione, sotto un certo punto di vista, delle già menzionate tensioni interne al sistema dei partiti) – questa condotta ha minato progressivamente l'effettività del diritto parlamentare scritto<sup>18</sup> contribuendo, altresì, alla progressiva disarticolazione delle fonti del diritto<sup>19</sup>.

Insomma, se nella storia costituzionale italiana ci sono state fasi in cui i regolamenti parlamentari si sono collocati in anticipo «rispetto alle evoluzioni poi registrate dalla forma di governo o dal sistema politico-istituzionale», e momenti in cui, al contrario, i regolamenti «hanno privilegiato l'elemento della continuità, che pure è ad essi proprio, finendo perciò per ostacolare alcune innovazioni invece presenti, magari solo *in nuce*, nel diritto costituzionale generale o nelle dinamiche del sistema politico»<sup>20</sup>, la fase crepuscolare della XVI

<sup>17</sup> Sui fenomeni sopracitati si veda, in generale, N. LUPO, "Codificazione" dei precedenti o valorizzazione del parlamento?, cit., 3-4; nonché ID, *La difficile "tenuta" del diritto parlamentare, tra Corte Costituzionale, Presidente di Assemblea e Presidente della Repubblica*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, il Mulino, Bologna, 2012, 219 ss; spec. 226 ss; Sul mutamento di ruolo del presidente di assemblea parlamentare si consenta un rimando a *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere - Il Filangieri. Quaderno 2012-13 a cura di V. Lippolis*, Jovene, Napoli, 2013; E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *I presidenti di assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, il Mulino, Bologna, 2014; Sul fenomeno del "peggio precedente" si vedano D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2007, 533 ss; C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2008, 741 ss; N. LUPO, *Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, in ID. (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, il Mulino, Bologna, 2013, 7 ss.

<sup>18</sup> «La tendenza che deve registrarsi con preoccupazione e, non solo in questi ultimi anni, è che le esigenze della politica, in assenza di un processo riformatore che ne avesse recepito e, al contempo, limitato e razionalizzato la naturale *vis expansiva*, sono sfociate in interpretazioni forzose e forzate del dettato regolamentare, consolidatesi nel tempo in *bad practices* funzionali all'interesse della maggioranza parlamentare di turno. Quest'ultima non solo non si perita di ripetere le stesse forzature procedurali denunciate quanto ea all'opposizione, ma anzi talora ne escogita di nuove e ancor più gravi, in una gara basata sull'emulazione del "peggio precedente" in cui chi perde è ovviamente il Parlamento, non in grado di difendere sé stesso [...] Si è affermato così un diritto parlamentare convenzionale, non sempre basato sul *nemine contradicente*, i cui di fatto è il precedente che prevale sulla norma regolamentare scritta, nonostante la sua superiorità formale ex art. 64, primo comma, Cost.». S. CURRERI, *Sistema elettorale e regolamenti parlamentari*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., 116.

<sup>19</sup> Così G. SERGES, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 3, 2017, 2.

<sup>20</sup> N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nelle "retrovie" del diritto costituzionale*, Premessa a E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Edizioni Plus, Pisa, 2007 (disponibile anche all'indirizzo: [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 1). Più diffusamente, N. LUPO, E. GIANFRANCESCO, *Introduzione* e C. PINELLI, *Continuità e svolta nella storia dei Regolamenti parlamentari* entrambi in *Giornale di Storia costituzionale*, I, 2008 rispettivamente 5-9 e 13-16. Sul rapporto tra regolamenti parlamentari e Costituzione si vedano le considerazioni di G. L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in *Osservatorio sulle Fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 3, 2015.

legislatura sembrava delineare un percorso orientato verso la seconda delle sopracitate tendenze.

Ciò posto, la nomina del “Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali”<sup>21</sup> e il sostegno ad un processo di riforma della Costituzione da parte del Capo dello Stato<sup>22</sup> inaugurarono un’inedita stagione politica, caratterizzata da un rinnovato, ancorché diversificato, intendimento riformistico. Figlie di una matrice comune, ma essenzialmente diverse sotto il profilo soggettivo, procedurale e strategico, le proposte susseguitesi nel corso della XVII legislatura possono essere ricondotte a due indirizzi di fondo. Da un lato, i regolamenti parlamentari furono il fulcro di uno sforzo teso a razionalizzare il sistema parlamentare nell’ambito della cornice costituzionale cd. “vigente” attraverso l’eliminazione di alcune asimmetrie procedurali tra la Camera e il Senato e la modifica di alcuni dei profili funzionali dell’attività delle Camere concernenti, ad esempio, la regolazione di alcuni aspetti del rapporto tra Governo e Parlamento con particolare riguardo all’*iter* legislativo, la disciplina dei gruppi parlamentari, la partizione del lavoro tra assemblea e commissioni e la regolamentazione delle attività ispettive e informative. Dall’altro, i regolamenti parlamentari furono al centro di un processo riformistico che, traendo spunto dalle proposte elaborate in seno al cd “Comitato Quagliariello”, ebbe la sua principale formulazione nel progetto di revisione costituzionale cd. “Renzi-Boschi”.

**2.1** Dinnanzi allo stallo politico della primavera del 2013<sup>23</sup>, la revisione delle esistenti procedure decisionali venne patrocinata dalla Presidente Boldrini, la quale nominò il 30 maggio un Gruppo di lavoro con l’obiettivo di predisporre la revisione del regolamento della Camera. Il progetto di riforma che venne adottato dalla Giunta nel gennaio successivo prese ampio spunto dalle proposte di qualche mese prima dal comitato “quirinalizio” pur differenziandosi in termini di contenuti.

<sup>21</sup> Gruppo di lavoro in materia istituzionale istituito il 30 marzo 2013. Componenti: Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante. V. PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA, Comunicato del 30 marzo 2013: “Definiti i componenti dei gruppi di lavoro”, disponibile al seguente indirizzo: <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=14784>.

<sup>22</sup> In merito v. C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948 - 2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2015, 431-555; spec. 435. al quale si rimanda altresì per una esaustiva ricostruzione dei tentativi di innovazione ordinamentale susseguitesi nel corso della storia repubblicana.

<sup>23</sup> Su cui si veda M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *amministrazioneincammino*, 2014 (ora anche in *Studi in onore di Antonio D’Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, 2221 ss); G. SOBRINO, *La forma di governo*, in M. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Vent’anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell’Italia tra due secoli*, il Mulino, Bologna, 2015, 82 ss;

Quest'ultimo aveva infatti messo in evidenza la possibilità di introdurre nell'ambito del regime parlamentare "razionalizzato"<sup>24</sup> alcune, significative, innovazioni attraverso la revisione dei regolamenti<sup>25</sup>. Accanto alle previsioni concernenti la disciplina dell'*iter* legislativo (v. la proposta atte a contrastare il fenomeno dell'abbinamento tra maxi emendamenti e voto di fiducia, la costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione d'urgenza previsti dalla l. 400/1988), non mancarono riferimenti orientati ad un perfezionamento dei rapporti tra Governo e le due Camere ma anche, all'interno di queste, dell'equilibrio tra assemblea e commissioni<sup>26</sup>. Particolarmente interessanti, in questo senso, furono la proposta di innalzare la sede redigente a "sede ordinaria" e quella concernente la riduzione del numero delle Commissioni passando ad un assetto con nove commissioni permanenti a seguito di un accorpamento "per materia", funzionali "al superamento del fenomeno [...] delle Commissioni riunite", ma anche "al fine di garantire una migliore e più efficace azione di controllo sulle politiche pubbliche". Assai significative furono anche le proposte volte a modificare la disciplina dei gruppi parlamentari; in particolare, posti i limiti minimi di consistenza numerica pari a 15 senatori e 30 deputati, escludendo la

<sup>24</sup> Sul concetto di "razionalizzazione del parlamentarismo" (e di "parlamentarismo razionalizzato") v. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1928, 18; ID., *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1950, 610. In Italia - come ricordato anche da V. E. ORLANDO, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, I, 1951, 5-45, spec. 22 ss - il concetto si è affermato anche grazie al contributo di P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1949. Riferimento essenziale, in ottica comparata, rimane C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, 161-164; 222 ss. Per un rinnovato interesse verso questo concetto si consenta un rimando agli studi di R. IBRIDO, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2010, 553-602 e di M. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, disponibile all'indirizzo: [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 3, 2016.

<sup>25</sup> V. *Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali* reperibile presso il sito internet della PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (disponibile all'indirizzo: <http://www.riformeistituzionali.gov.it/riforme-costituzionali/la-commissione-dei-saggi-del-quirinale/>), 14 ss.

<sup>26</sup> A fini di sintesi si richiama la rubrica delle principali proposte del gruppo di lavoro concernenti la riforma dei regolamenti parlamentari: in aggiunta ai riferimenti indiretti in vari punti della relazione finale (v. ad esempio i riferimenti contenuti nel cap. VI, dedicato alle "Regole per l'attività politica e per il suo finanziamento"), la maggior parte delle proposte concernenti la riforma dei regolamenti parlamentari si trovano all'interno del capitolo III, paragrafo n. 18 ("funzionamento delle Camere"): a) *Procedura d'urgenza per i provvedimenti prioritari, di iniziativa governativa*; b) *Divieto dei maxi emendamenti*; c) *Omogeneità dei disegni di legge, dei singoli articoli e degli emendamenti*; d) *sede redigente*; e) *Proposte di legge di iniziativa popolare e d'iniziativa dei Consigli Regionali*; f) *Diritti dei Gruppi di opposizione*; g) *Riduzione del numero delle Commissioni*; i) *Pubblicità dei lavori delle Commissioni Parlamentari*; ; l) *Audizioni in Commissione*; m) *Intervenire sulla procedura del parere sulle proposte di nomina del Governo, prevedendo sempre l'audizione dei candidati* [sic!]; n) *Gruppi Parlamentari*; o) *Sindacato ispettivo*; p) *Riduzione della stampa degli atti parlamentari*; q) *Adeguamento dei Regolamenti parlamentari alla revisione dell'art. 81 Cost.*

possibilità di autorizzare gruppi in deroga al requisito numerico, venne proposta la corrispondenza tra lista di elezione dei parlamentari e gruppo di appartenenza con l'introduzione del "divieto di costituire componenti del gruppo misto (ad eccezione delle minoranze linguistiche) che non corrispondano a liste nelle quali i parlamentari siano stati eletti".

In linea con questo indirizzo, il progetto di riforma regolamentare della Camera<sup>27</sup> prevedeva un adeguamento di alcuni settori specifici del diritto parlamentare pur senza possedere, alla propria base, un obiettivo di valenza sistemica<sup>28</sup>. Ciò non di meno, a differenza delle proposte "quirinalizie", la parte più consistente di quel progetto era costituita da interventi minori, per la maggior parte volti «a "codificare" nei regolamenti parlamentari mutamenti già in larga parte intervenuti nella prassi»<sup>29</sup>. In questi termini, il « porsi pressoché esclusivamente nell'ottica di migliorare la funzionalità della Camera, senza affrontare nessuna delle innovazioni di fondo che [avrebbero potuto] consentire un rafforzamento dell'istituzione Parlamento, permettendole di recuperare almeno in parte – e lungo percorsi comunque diversi da quelli battuti in passato – il tanto terreno perso negli ultimi due decenni»<sup>30</sup> rappresentava, al tempo stesso, il principale vantaggio (politico) e il più grande difetto (istituzionale) di quella proposta.

Al tempo stesso, proprio tra le "pieghe" di quella proposta riformistica risiedeva il grimaldello per spezzare, dopo oltre dieci anni, la "non ricettività" delle procedure parlamentari rispetto alle trasformazioni del contesto politico-istituzionale circostante<sup>31</sup>. In questa direzione andavano l'istituzione delle procedure di raccordo con l'Unione europea, la valorizzazione delle petizioni e dei progetti di legge di iniziativa popolare, nonché l'ampliamento delle categorie di soggetti audibili e l'incremento della pubblicità dei lavori in commissione oltre che, naturalmente, il potenziamento strumenti di controllo e di sindacato ispettivo, obiettivo strategico delle riforme degli anni Settanta<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Sul punto si consenta un rimando al numero speciale di *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2014 dedicato alla "Revisione dei regolamenti parlamentari" con contributi di Nicola Lupo, Luca Bartolucci, Cristina Fasone, Pietro Gambale, Elena Griglio, Renato Ibrido, Giovanna Perniciaro, Giovanni Piccirilli nonché a R. IBRIDO, *Verso la "riforma Boldrini": processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in *federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1, 2014.

<sup>28</sup> Sulla necessità di un approccio "sistemico" alla riforma dei regolamenti parlamentari v. D. CABRAS, *La riforma dei regolamenti parlamentari: un obiettivo da non sottovalutare*, in *federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10, 2013.

<sup>29</sup> N. LUPO, "Codificazione" dei precedenti o valorizzazione del parlamento?, cit., 14

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> A. MANZELLA, *Sul Parlamento*, cit., 68-69.

<sup>32</sup> A. MANZELLA, *Le origini dei regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., 14; ID. *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003<sup>3</sup>, 71; E. GIANFRANCESCO, *Ciò che è vivo e ciò che è morto dei regolamenti parlamentari del 1971*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., 140.

Prendendo spunto dal progetto presentato presso la Camera dei deputati, tra la fine del 2013 e l'inizio del 2014 anche il Senato giunse all'elaborazione di una proposta di riforma regolamentare che è possibile ricostruire sulla base dei resoconti sommari della Giunta per il regolamento. Stralciato «il tema dell'esame parlamentare dei disegni di legge di iniziativa governativa, per affrontarlo in una sede che consent[isse] il confronto anche con i colleghi della Camera dei deputati», quel progetto<sup>33</sup> riprendeva, anche sulla scia dei progetti presentati durante la XVI legislatura, le riforme regolamentari elaborate presso l'assemblea di Montecitorio ricalcandone pregi e difetti. Ciò posto, la peculiare articolazione politica dell'Assemblea di Palazzo Madama complicò fatalmente il raggiungimento di un accordo: nonostante le iniziali prese di posizione del Presidente del Senato e l'adozione, il 12 marzo 2014, di un testo base di riforma, il processo riformistico si arrestò poco dopo.

**2.2** Invero, i processi di riforma regolamentare si interruppero nella primavera del 2014, in coincidenza con la presentazione del disegno di legge di revisione costituzionale cd. "Renzi-Boschi". Come dichiarò lo stesso Presidente del Consiglio, quel progetto traeva a sua volta spunto dalle proposte della Commissione per le riforme istituzionali istituita dal Governo Letta nel giugno 2013 (cd. *Commissione Quagliariello*)<sup>34</sup>. Quest'ultima, nell'indicare come necessari

<sup>33</sup> La ricostruzione la si deve a 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*, disponibile all'indirizzo: [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 3, 2017, 4. Essenziali i resoconti della Giunta. Cfr. XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario, 21 gennaio 2014.

<sup>34</sup> Commissione per le Riforme costituzionali presieduta da Gaetano Quagliariello, *Per una Democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria. Sul punto, si consenta il rimando al sito internet istituzionale <http://www.riformeistituzionali.gov.it/riforme-costituzionali/la-commissione-per-le-riforme-costituzionali-cd-quagliariello/>. La Commissione fu composta inizialmente da: Michele Ainis, Augusto Barbera, Beniamino Caravita di Toritto, Lorenza Carlassare, Elisabetta Catelani, Stefano Ceccanti, Ginevra Cerrina Ferroni, Enzo Cheli, Mario Chiti, Pietro Ciarlo, Francesco Clementi, Francesco D'Onofrio, Giuseppe De Vergottini, Giuseppe Di Federico, Mario Dogliani, Giandomenico Falcon, Franco Frattini, Maria Cristina Grisolia, Massimo Luciani, Stefano Mannoni, Cesare Mirabelli, Anna Moscarini, Ida Nicotra, Marco Olivetti, Valerio Onida, Angelo Panebianco, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Carmela Salazar, Guido Tabellini, Nadia Urbinati, Luciano Vandelli, Luciano Violante, Lorenza Violini e Nicolò Zanon. Assieme alla Commissione venne istituito anche un Comitato incaricato della redazione delle proposte di riforma sulla base delle indicazioni formulate dalla Commissione che venne composto da: Giuditta Brunelli, Anna Chimenti, Tommaso Edoardo Frosini, Vincenzo Lippolis, Nicola Lupo, Cesare Pinelli e Claudio Tucciarelli (il coordinamento, su delega del Ministro, venne svolto da Luciano Violante). Per un approfondimento in merito v. M. C. GRISOLIA, *Il dibattito della Commissione per le riforme costituzionali su "forma di governo" e legge elettorale*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, ESI, Napoli, 2014, 147 ss; G. SOBRINO, *Il percorso delle riforme costituzionali*, in M. CAVINO, L. CONTE, L. IMARISIO, S. SICARDI, G. SOBRINO, C. TRIPODINA, *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, il Mulino, Bologna, 2017, 33.

(al fine di “*superare la crisi politica, economica e sociale*”) alcuni, significativi, interventi di riforma costituzionale - l’abbandono del bicameralismo paritario, il rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento attraverso la fiducia monocamerale e la riforma del sistema di governo -, individuava nei regolamenti parlamentari il principale strumento “attuativo” del processo di innovazione istituzionale.

In continuità con questo orientamento, nell’ambito del progetto di revisione costituzionale il “rinvio ai regolamenti” assunse i connotati di una scelta strategica, vero e proprio “snodo attuativo del bicameralismo differenziato”<sup>35</sup>, elemento qualificante di una riforma in fieri<sup>36</sup> ad “attuazione differita”. In merito, si rammenti, ad esempio, la procedura attraverso la quale sollevare eventuali questioni di competenza tra i Presidenti delle due Camere d’intesa tra loro (art. 70, c. 6), le modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dal Senato alla Camera dei deputati (art. 72, c. 6), l’introduzione della corsia prioritaria per ogni disegno di legge indicato come essenziale per l’attuazione del programma di governo (art. 72, c. 7) o, ancora, la definizione dello Statuto delle opposizioni alla Camera e dei diritti delle minoranze parlamentari al Senato. Benché implicito, il rinvio ai regolamenti parlamentari assunse la massima “ampiezza” nel caso delle funzioni del nuovo Senato<sup>37</sup>. Nel prevedere che l’assemblea di Palazzo Madama avrebbe esercitato, tra le altre, la funzione di raccordo tra lo

<sup>35</sup> Secondo l’arguta espressione di E. GRIGLIO, *I regolamenti parlamentari come snodo attuativo del bicameralismo differenziato: la diversificazione dei rinvii e i nuovi rimedi interni*, in *federalismi.it*, disponibile all’indirizzo: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 20, 2016. In questo contributo l’autrice svolge un’importante opera di inquadramento concettuale distinguendo tra rinvii espliciti ed impliciti nonché, all’interno del primo raggruppamento, tra “rinvii facoltizzanti”, rinvii “vincolati in merito all’attuazione” e rinvii “vincolati in merito ai risultati”. Testo pubblicato in G.U. Serie generale n. 88 del 15 aprile 2016 - “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”. Per un’analisi del d.d.l. si rimanda a: E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2016; AA. VV., *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma - a cura della Fondazione ASTRID*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016; nonché al volume *La riforma respinta (2014-2016)*, cit., *passim*. Per un’ampia ricostruzione del processo riformatore nei primi mesi del 2014 si v. N. LUPU, G. PICCIRILLI, *Introduzione. I percorsi delle riforme istituzionali nella XVII legislatura*, in ID. (a cura di) *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, il Mulino, Bologna, 2016, 21 ss.

<sup>36</sup> G. BRUNELLI, *Alcuni nodi (che andranno sciolti) presenti nel procedimento legislativo bicamerale e nel "voto a data certa"*, in *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma*, cit., 103-119;

<sup>37</sup> Indice delle eventuali problematiche giuridico-normative derivanti da una vera e propria “fuga in avanti” della disciplina regolamentare rispetto all’ordinamento costituzionale allora vigente, il fenomeno dei rinvii plurimi fu (non casualmente) all’origine di un significativo dibattito concernente i rapporti tra fonte costituzionale e fonte regolamentare su cui v. A. MANZELLA, *Rinvio pluralismo ai regolamenti parlamentari e rigidità costituzionale: alla prova dei referendum*, in *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma*, cit., 310 richiamando in nota R. IBRIDO, *Processi di mobilitazione della società civile e «apertura» dei procedimenti parlamentari -*

Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, e avrebbe valutato le politiche pubbliche, l'attività delle pubbliche amministrazioni e l'impatto delle politiche dell'Unione Europea sui territori e l'attuazione delle leggi dello Stato (art. 55, c. 4) quel testo di riforma innalzava i regolamenti parlamentari a vero e proprio strumento di adeguamento della riforma costituzionale al contesto politico-istituzionale post-referendario<sup>38</sup>.

3. All'imbrunire della XVII legislatura, la "Riforma organica del Regolamento del Senato"<sup>39</sup> ha sorprendentemente lasciato il campo dei propositi per transitare nell'ambito della realtà giuridico-istituzionale. Si è trattato dell'ultimo atto dell'effettiva parentesi "costituente"<sup>40</sup> della XVII legislatura: una fase apertasi dopo il naufragio del percorso delle riforme costituzionali e "culminata", dopo alcuni mesi di trattative politiche, nell'approvazione della legge 3 novembre 2017, n. 165<sup>41</sup>.

Pur senza poter ripercorrere tutte le tappe che hanno portato all'approvazione di questa riforma, è opportuno ricordare che sin dai primi mesi del 2017 la parte più "dinamica" della giuspubblicistica sottolineò la necessità di riprendere parte delle proposte avanzate nel corso della XVII legislatura al fine di razionalizzare il sistema parlamentare a "Costituzione vigente"<sup>42</sup>. Sostenuta da

relazione svolta in occasione dell'Assemblea generale del Centro di studi sul Parlamento (CESP-Luiss) sul tema "Referendum e democrazia parlamentare", 21 luglio 2016.

<sup>38</sup> In questo senso, si conferma il giudizio espresso in M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2, 2017, p. 3.

<sup>39</sup> V. Atto Senato Doc. II, n. 38/XVII, d'iniziativa della Giunta per il Regolamento e recante «Riforma organica del Regolamento del Senato», comunicato alla Presidenza il 14 novembre 2017 ed approvato dal Senato, con modificazioni, il 20 dicembre 2017.

<sup>40</sup> Intesa come fase di modernizzazione dell'*ordinamento costituzionale*, secondo la terminologia adoperata da A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2010, 332 s, spec. 335 ss; ID. voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, vol. VIII, Giuffrè, Milano, 2015, 263 ss; spec. 277 ss.

<sup>41</sup> Su cui e G. TARLI BARBIERI, *L'infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, in *federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), numero speciale 1, 2018; C. FUSARO, *Vademecum per capire la nuova legge elettorale n. 165 del 2017*, in *Studium Iuris*, 2, 2018, 146-157.

<sup>42</sup> Particolare menzione merita, in questo senso, l'articolo di A. MANZELLA, *La terra di mezzo delle riforme possibili* su *La Repubblica* del 19 gennaio 2017: «Dopo un referendum che ha tanto diviso, da dove ricominciare? Da quello che il referendum ha unito, è la risposta giusta. Ed è "parecchio". Fra il Sì e il No c'è stata sempre, infatti, una "terra di mezzo" su cui vi era l'accordo di una maggioranza "costituzionale". Una zona fatta di singole riforme, spacchettate dal confuso conglomerato della "grande riforma". Ora che il referendum è stato archiviato, ci si accorge che quell'unitario spirito costruttivo, su punti precisi, è sopravvissuto alla bufera. Certo, non è così per tutti. La guerra è finita: ma la notizia non è ancora giunta agli ultimi "giapponesi" nella giungla. [...] Naturalmente è, invece, nell'interesse nazionale - oltre che nel comune buonsenso - puntare sul breve tempo vitale che resta alla legislatura: per tentare di fare alcune delle riforme su cui non c'è stata battaglia. [...] Ma quali riforme sarebbero ancora fattibili, senza cedere al disfattismo del tanto peggio tanto meglio, nascosto

una serie di contributi di primissimo rilievo<sup>43</sup>, la riforma del regolamento è stata sostenuta dal Presidente del Senato a partire dall'estate del 2017<sup>44</sup>, per poi essere approvata nel novembre successivo.

Non è certo questa la sede per discutere dei contenuti di quella riforma, operazione svolta brillantemente da autorevoli studiosi negli scorsi mesi<sup>45</sup>. Al tempo stesso, rientra nel novero delle operazioni possibili sottolineare l'ambivalenza dell'intervento approntato dall'assemblea di Palazzo Madama; con la revisione del regolamento si sono eliminate alcune asimmetrie tra la disciplina del Senato e quella della Camera (il caso del computo degli astenuti o la regolamentazione dell'istituto della questione di fiducia faranno scuola) e si sono senz'altro favorite le occasioni di collaborazione reciproca tra i due rami del Parlamento; ciò non di meno, paradossalmente, come nel caso della nuova disciplina dei gruppi parlamentari, si sono al contempo introdotti nuovi elementi di differenziazione normativa.

Benché alla base di questa ambivalenza si ponga senz'altro l'inerzia dell'Assemblea di Montecitorio, come nel caso delle riforme tentate tra il 2013 e il 2014, essa deriva anche dall'assenza di una strategia istituzionale ad oggetto il nostro bicameralismo.

In sostanza, di "organico", sistematico, strategico, la riforma del regolamento del Senato ha ben poco. Se è senz'altro vero che nelle situazioni di impasse dell'iniziativa riformatrice, l'autonomia "normativa"<sup>46</sup> ed "istituzionale"

dietro la scusa del "non c'è più tempo"? Innanzitutto: poche, puntuali innovazioni dei regolamenti parlamentari che migliorino la tenuta e il funzionamento istituzionali. La campana suona quindi, a distesa, per i presidenti di Senato e Camera. [...]».

<sup>43</sup> Alquanto significative nel tracciare lo "stato dell'arte" delle riforme possibili sono state le seguenti raccolte di contributi: F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli, Firenze, 2017; V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2017.

<sup>44</sup> Come ricorda M. PODETTA (*La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato*, cit., 5) fu in occasione del seminario "Quali, limitate, riforme dei Regolamenti sono ancora possibili in questa legislatura?" - tenutosi il 22 giugno presso la Sala Zuccari di Palazzo Giustiniani - che il Presidente Grasso manifestò l'auspicio che si potesse arrivare alla ripresa dell'iter di approvazione delle proposte presentate tra il 2013 e il 2014 (su cui *supra* § 2.1).

<sup>45</sup> N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), numero speciale 1, 2018, 18 ss; ID., *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 5 gennaio 2018; G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle Fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 3, 2017.

<sup>46</sup> Sul punto vedi anche V. CASAMASSIMA, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi e il ruolo dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 4, 2016, spec. 4 ss.

dei regolamenti parlamentari può costituire un “volano” per la sperimentazione di nuovi istituti, modalità di lavoro e strutture organizzative<sup>47</sup> ma anche, più modestamente, uno mezzo per risolvere alcune antinomie normative particolarmente spinose, nel caso della riforma approntata lo scorso dicembre non solo troviamo una completa refrattarietà del diritto alle nuove pratiche consultive e di partecipazione ai processi deliberativi parlamentari ma, paradossalmente, siamo dinnanzi al rischio che, dal livello della singola assemblea, le asimmetrie si riverberino a livello sistemico. Distanti anni luce dalle riforme degli anni Settanta (ma anche di quella del 1997), con questo intervento si è persa, tra l’altro, una grande opportunità: accordare alle innovazioni prodotte in ambito parlamentare nell’ultima legislatura un riconoscimento giuridico/istituzionale<sup>48</sup>.

Ciò considerato, il principale limite degli interventi portati a compimento sembra essere, ancora una volta, l’assenza di un orientamento teso a soddisfare il principale interrogativo riguardante il nostro assetto parlamentare: quale ruolo per il nostro bicameralismo e, di conseguenza, quali funzioni per le due Camere?<sup>49</sup>. Per quanto ancora questi interrogativi potranno rimanere senza risposta?

<sup>47</sup> E. ROSSI, L. GORI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 29.

<sup>48</sup> Si consenta il rimando a M. MALVICINI, *Alcune considerazioni sul sistema parlamentare tra la XVII e la XVIII legislatura*, in *federalismi.it*, disponibile all’indirizzo: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), numero speciale 1, 2018, 14 ss e alla bibliografia *ivi* richiamata.

<sup>49</sup> Il richiamo va a A. MANZELLA, *Introduzione*, in *Per far funzionare il Parlamento*, cit., 29.