



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2023

«I Regolamenti parlamentari dopo la
riforma di riduzione del numero dei
Parlamentari»

a cura di

Andrea Cardone, Paolo Caretti, Massimo Morisi

Giugno 2023

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-IV
Capitolo I	1-68
Capitolo II	71-112
Capitolo III	115-194
Capitolo IV	197-304
Capitolo V	307-367

Capitolo I

di

Alessandro Buonocore

Claudio Cozzi Fucile

Marta Colcerasa

Emanuele Guido Vigna

CAPITOLO I

I REGOLAMENTI PARLAMENTARI, UN INQUADRAMENTO STORICO E UN APPROCCIO POLITICO SUI PRINCIPALI MUTAMENTI INTERVENUTI DAL 1900 AL 2020

SOMMARIO:

INTRODUZIONE

I REGOLAMENTI PARLAMENTARI DALL'ITALIA LIBERALE ALLA GRANDE RIFORMA DEL 1971

Alessandro Buonocore

1. Il Parlamento e la crisi di fine secolo: il Regolamento del 1° Luglio 1900
 - 1.1. Le riforme della Giunta Bonghi.
2. Un passaggio intermedio: le riforme regolamentari dell'anteguerra.
3. Dal Parlamento dei notabili al Parlamento dei Partiti: le riforme del 1920 e del 1922
4. Gli anni del Regime: dalla negazione del parlamentarismo alla Camera dei Fasci e delle Corporazioni.
5. Il ritorno al parlamentarismo: dalla Consulta alla Repubblica.
6. Conclusioni

REGOLAMENTI PARLAMENTARI E CICLI POLITICI. DAL CONSOCIATIVISMO DEL 1971 AL MAGGIORITARIO FUNZIONALE DEL 1988.

Claudio Cozzi Fucile

1. Un'introduzione sulla centralità del Parlamento: nuova e ritrovata
2. Le fasi del funzionamento dell'istituzione legislativa come criteri di classificazione democratica: 1948-1992.
3. La filosofia consociativa dei Regolamenti Parlamentari del 1971
 - 3.1. Le novità introdotte nel 1971: trasparenza, partecipazione, indirizzo e controllo
 - 3.2. Regolamenti parlamentari, forma di governo e sistema elettorale
4. I limiti dei Regolamenti Parlamentari: la fine degli anni '70
5. Il decisionismo e il maggioritario funzionale: gli anni '80
 - 5.1. Contingentamento dei tempi, superamento dell'unanimità, il voto segreto e il rafforzamento della Presidenza: le modifiche dal 1981 al 1988
6. Conclusioni

I REGOLAMENTI PARLAMENTARI DOPO LA "REPUBBLICA DEI PARTITI".

Marta Colcerasa

1. Gli anni 1989-1994: una transizione incompiuta.
2. Le modificazioni al Codice del 1971 non cambiano l'inerzia delle evoluzioni regolamentari.
 - 2.1. La riforma del regolamento della Camera del 1997.
 - 2.2. La riforma del Regolamento del Senato del 2017.
3. Conclusioni.

LEGGE COSTITUZIONALE 19 OTTOBRE 2020, N.1: LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI.

Emanuele Guido Vigna

1. La riduzione del numero dei parlamentari: cenni storici e introduttivi
2. Iter di approvazione e contenuto della legge costituzionale n.1\2020
 - 2.1. I pro e i contro della riforma: considerazioni a partire dalle problematiche individuate dai redattori della riforma
3. L'impatto della riforma sui Regolamenti parlamentari: profili rilevanti e prospettive

INTRODUZIONE

di *Alessandro Buonocore, Claudio Cozzi Fucile, Marta Colcerasa, Emanuele Guido Vigna*

La storia dei regolamenti parlamentari è intrinsecamente intrecciata alla storia politica del nostro Paese. Tutti i grandi momenti di cesura politica ed istituzionale hanno prodotta effetti sui regolamenti parlamentari. Già in epoca statutaria, la volontà di superare l'ostruzionismo della sinistra radicale contro alcuni provvedimenti liberticidi aveva portata all'introduzione di modifiche regolamentari. Stesso discorso valga per il fascismo che operò sui regolamenti con l'obiettivo di depotenziare il controllo del Parlamento sul governo.

Anche la grande riforma regolamentare del 1971 rappresentava la proiezione di una situazione politica per la quale non era più possibile ignorare la forza del PCI: ne conseguì che se, per ragioni di carattere internazionale, il PCI non era ancora inseribile nel circuito di governo, poteva essere a pieno titolo coinvolto nel circuito istituzionale e parlamentare. Significativi furono gli interventi sui Regolamenti realizzati tra il 1997 e il 1999 e che riflettevano il passaggio, già consumatosi negli anni precedenti, ad un sistema politico bipolare frutto della nuova legge elettorale maggioritaria. Tali considerazioni dimostrano che le riforme regolamentari siano state sempre funzionali al sistema politico vigente al momento storico considerato.

Tuttavia, tali cesure erano accompagnate da una certa continuità: le riforme, infatti, non andavano mai a stravolgere l'intero impianto dei regolamenti. L'esigenza di continuità corrispondeva, in primis, alla constatazione che l'Italia, con la sola eccezione del fascismo, è sempre stata un regime parlamentare; inoltre, era fondamentale che il dibattito politico venisse incanalato in forme che non fossero mutate di continuo in quanto si è sempre guardato con sospetto ad interventi massicci e ripetuti sui regolamenti. Naturalmente, quando erano le condizioni politiche ad imporlo, il Legislatore ha saputo procedere ad interventi anche massicci.

Alla luce di queste premesse, è evidente la validità di quelle argomentazioni che vedono il diritto parlamentare quale avanguardia del diritto costituzionale se non addirittura il diritto della politica.

In questo primo capitolo, verrà ripercorsa la storia delle vicende regolamentari e, in particolare, si analizzerà come su di esse abbiano influito le contingenze politiche e come il diritto parlamentare altro non sia che la codificazione di comportamenti imposti dalla prassi: non potrebbe essere altrimenti se consideriamo che il primo regolamento della prima Camera statutaria fu licenziato dal governo Balbo nel 1848.

Si procederà ad un'analisi storico – politica dei regolamenti nel periodo di vigenza dello Statuto Albertino; una seconda parte del capitolo sarà dedicata alla riforma del 1971 con particolare riferimento alle sue ragioni e ai suoi effetti sul panorama politico degli anni settanta e con una parentesi sulle cause per cui negli anni '80, invece, sembrò registrarsi un rovesciamento della logica che aveva portato alla grande riforma; si procederà poi con un approfondimento sugli effetti della riforma elettorale del 1993 sui regolamenti parlamentari con particolare attenzione agli interventi posti in essere per uniformare i suddetti testi regolamentari alla nuova realtà politica.

Infine, vi sarà una parte finale dedicata alla riforma che ha determinato la riduzione del numero dei parlamentari: in questo capitolo paragrafo conclusivo, saranno prese in considerazione le possibili implicazioni sui regolamenti di una riforma che pone non pochi problemi alle modalità di funzionamento delle aule parlamentari nel momento in cui il numero complessivo di deputati e senatori passa da 945 a 600.

In conclusione, è opportuno partire dalla storia dei regolamenti anche per valutare le possibili implicazioni dell'ultima riforma del 2020: in effetti, il contributo storico può fornire spunti sulla direzione che la riforma può prendere.

I REGOLAMENTI PARLAMENTARI DALL'ITALIA LIBERALE ALLA GRANDE RIFORMA DEL 1971

di *Alessandro Buonocore*

Sommario:

1. Il Parlamento e la crisi di fine secolo: il Regolamento del 1° Luglio 1900 – 1.1. Le riforme della Giunta Bonghi - 2. Un passaggio intermedio: le riforme regolamentari dell'anteguerra – 3. Dal Parlamento dei notabili al Parlamento dei partiti: le riforme del 1920 e del 1922 – 4. Gli anni del Regime: dalla negazione del parlamentarismo all'istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni – 5. Il ritorno al parlamentarismo: dalla Consulta alla Repubblica. 6. Conclusioni.

1. 1. Il Parlamento e la crisi di fine secolo: il Regolamento del 1° Luglio 1900

Le disposizioni regolamentari del 1920 e del 1922 ad integrazione del Regolamento della Camera entrato in vigore il 1° Luglio 1900 hanno introdotto modalità di svolgimento del lavoro parlamentare tali da poter essere considerate come l'origine del "parlamentarismo contemporaneo"; tuttavia, nonostante le modifiche da esse introdotte siano state così rilevanti, le riforme del 1920 e del 1922 sono confluite in un testo a parte che andava ad integrare il Regolamento del 1900; per questi motivi, appare opportuna un'analisi della disciplina del 1900¹. Il Regolamento del 1900 venne adottato su proposta del Presidente della Camera Tommaso Villa al fine di scardinare le regole draconiane che la destra era riuscita ad imporre con l'obiettivo di superare l'ostruzionismo dell'estrema sinistra e della sinistra democratica², che si opponevano ai disegni di legge presentati in Parlamento dal Presidente del Consiglio Pelloux e recanti norme restrittive in materia di libertà di associazione, espressione, manifestazione e di stampa³: le forze di opposizione, a partire dalla seconda lettura del provvedimento, fecero ricorso alla presentazione di circa trecento emendamenti⁴ con l'obiettivo d'indurre il governo a ritirare il disegno di legge; tuttavia, l'esecutivo e la maggioranza decisero di andare allo scontro con l'estrema sinistra respingendo una richiesta di sospensiva che le opposizioni avevano presentato⁵. Di conseguenza, i deputati della sinistra

¹ La scelta di analizzare, con riferimento all'età statutaria, la disciplina della sola Camera si spiega con la natura elettiva di quest'organo, a differenza del Senato che era di nomina regia: come si vedrà, in ragione di ciò, il Regolamento della Camera sarà preso a modello anche dal Senato repubblicano.

² O. NIGRO, *L'ostruzionismo parlamentare e i possibili rimedi: studio di diritto pubblico*, F.lli Bocca Editori, Torino, 1918, p. 168.

³ E. GENTILE, *Le origini dell'Italia contemporanea: l'età giolittiana*, Laterza, Bari, 2011, p. 6: "Il suo disegno di legge sui provvedimenti politici fu presentato alla Camera il 4 febbraio 1899. Essi prevedevano [...] l'istituzione del domicilio coatto per condannati recidivi, anche politici; il divieto di riunioni in luogo aperto, l'autorizzazione delle quali era lasciata alla discrezione dell'autorità; la possibilità, da parte dell'autorità giudiziaria, di sciogliere le organizzazioni considerate sovversive; la militarizzazione degli impiegati delle amministrazioni pubbliche; infine, alcune misure che limitavano la libertà di stampa."

⁴ O. NIGRO, *L'ostruzionismo parlamentare e i possibili rimedi: studio di diritto pubblico*, F.lli Bocca Editori, Torino, 1918, p. 168.

⁵ *Ibidem*, p. 169.

radicale diedero vita ad una strategia ostruzionistica che avrebbero portato alle estreme conseguenze: abusare del diritto di parola in Aula, dilungando sine die la discussione in modo da impedire alla Camera di adottare il testo in esame. La situazione divenne ancora più grave allorché il Governo decise di trasformare il disegno di legge in Decreto reale⁶, inserendovi un termine, il 20 luglio successivo, decorso il quale le norme restrittive sarebbero entrate in vigore. A questo punto, la reazione della sinistra parlamentare divenne a dir poco feroce: essa riuscì a paralizzare i lavori della Camera fino alla conclusione della sessione, il 30 giugno 1899⁷; cionondimeno, gli effetti del Decreto non convertito divennero operativi a partire dal 20 luglio⁸. All'apertura della sessione dedicata alla conversione in legge del provvedimento⁹, il 24 febbraio 1900, il contesto non parve mutato: il Governo Pelloux non era intenzionato a ritirare il Regio Decreto e l'estrema sostenuta dalla sinistra costituzionale non era, a sua volta, intenzionata a cedere di un millimetro dal proposito di continuare la strategia di ostruzionismo col fine di ottenere le dimissioni del governo. Fu in questo clima incandescente che alcuni deputati della destra sostenitori del Governo (Cambray-Digny e altri) proposero una mozione nella quale si chiedeva di incaricare la Giunta per il Regolamento d'introdurre le modifiche che fossero risultate opportune al buon andamento dei lavori parlamentari¹⁰. Le modifiche al Regolamento furono presentate alla Camera il 31 Marzo 1900¹¹ dal Presidente della Giunta Sonnino¹² e recavano significative novità, alcune delle quali sarebbero poi state recuperate in età repubblicana tra la fine della cosiddetta "prima Repubblica" e l'inizio dell'altrettanto cosiddetta "seconda". La "riforma Sonnino" prevedeva, in particolare, *l'impossibilità di richiedere la verifica del numero legale prima dell'approvazione del processo verbale o prima di una votazione per alzata e seduta ai sensi del Regolamento*¹³ (art. 33)¹⁴. Significative furono le modifiche introdotte dall'art. 38-bis: in esso, infatti, si prevedeva un inasprimento della censura attraverso *la possibilità di espellere un deputato al secondo richiamo all'ordine*

⁶ Decreto Reale 22 giugno 1899, n. 227 per modificazioni e aggiunte alla Legge di Pubblica Sicurezza e all'Editto sulla Stampa.

⁷ O. NIGRO, *L'ostruzionismo parlamentare e i possibili rimedi: studio di diritto pubblico*, F.lli Bocca Editori, Torino, 1918, p. 177.

⁸ *Ibidem*, p. 178.

⁹ *Ibidem*, pp. 178-179: "Quand'ecco la Suprema Corte di Cassazione di Roma – Presidente Canonico, Relatore Scalfaro, - pronunziando su ricorso di tal Cavallazzi, avverso una sentenza del Pretore di Lugo, emettere la seguente sentenza: << Non ha forza di legge un Decreto Reale che è presentato al Parlamento per essere convertito in legge, finché non venga approvato dal Parlamento, quand'anche nel Decreto stesso sia determinato il giorno in cui debba entrare in vigore, essendo anche questo termine soggetto all'approvazione del Parlamento (art. 3 dello Statuto). La chiusura della sezione, come per ogni disegno di legge, fa cadere nel nulla anche un Decreto presentato al Parlamento per la conversione in legge.>>"

¹⁰ O. NIGRO, *L'ostruzionismo parlamentare e i possibili rimedi: studio di diritto pubblico*, F.lli Bocca Editori, Torino, 1918, p. 183-184.

¹¹ R. ASTRALDI, F. COSENTINO, *I nuovi Regolamenti del Parlamento Italiano. Storia, esposizione, raffronti, interpretazioni*, Colombo Editore, Roma. 1950, p. 56.

¹² Sonnino fu autore di un articolo pubblicato sulla *Nuova Antologia* il 1° Gennaio 1897 dal titolo "Torniamo allo Statuto", nel quale l'esponente della destra parlamentare criticava aspramente le degenerazioni del parlamentarismo.

¹³ A questo proposito, è opportuno ricordare che senza approvazione del processo verbale (anche tramite verifica negativa del numero legale) sarebbe stato impossibile procedere con i lavori d'assemblea. L'opposizione di sinistra, infatti, ricorreva spesso alla verifica del numero legale proprio per bloccare l'attività parlamentare.

¹⁴ Corriere della Sera, *Le modificazioni al Regolamento della Camera*, 1-2 Aprile 1900.

della Presidenza con possibilità di interdizione dai lavori per una durata di 8 giorni¹⁵; a questo proposito, si specificava che *la proposta di censura, avanzata dal Presidente, poteva essere messa ai voti senza discussione e votata per alzata e seduta*¹⁶. Si aggiungeva – nel medesimo articolo – che la suddetta proposta potesse essere avanzata dal Presidente all’Aula anche dopo il primo richiamo all’ordine nei confronti di un deputato *che provocasse tumulti in Aula, trascendesse in oltraggi o procedesse alle vie di fatto*; in questo caso l’espulsione avrebbe avuto durata doppia¹⁷. L’art. 40, altresì, venne modificato introducendo il principio che *i servizi di polizia (quindi di ordine) spettassero alla Camera e fossero esercitati dal Presidente che necessari*¹⁸. Fu introdotto l’articolo 88-bis, per cui si riconosceva al Presidente *la possibilità di negare ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che fossero sconvenienti o relativi ad argomenti estranei all’oggetto della discussione e presentati ad evidenti fini ostruzionistici*¹⁹. In caso di insistenza del deputato proponente, *il Presidente avrebbe potuto sollecitare l’Aula che si sarebbe espressa senza discussione e seguendo il voto per alzata e seduta*²⁰. Il fulcro di quella riforma fu, tuttavia, l’art. 89-bis del progetto di modifica: in particolare, *nel caso in cui la discussione di un disegno di legge, di un articolo e di una proposta si fosse dilungata fino a turbare il corretto svolgimento dei lavori parlamentari*, il Presidente avrebbe potuto proporre alla Camera *la definizione del tempo massimo, non oltre i dieci minuti, per consentire agli oratori di intervenire*²¹ (forma primordiale di contingentamento dei tempi); in questi casi, inoltre, al Presidente era riconosciuta la facoltà di richiedere alla Camera di respingere le richieste (anche se presentate ai sensi del Regolamento) di votazioni a scrutinio segreto o per appello nominale sia sul complesso dell’articolo sia sull’insieme della proposta in discussione²². L’ultimo articolo novato fu il 90 con cui si stabilì che *qualsiasi decisione concernente l’opinione del Presidente della Camera doveva essere adottata con il sistema dell’alzata e seduta*²³. La sinistra democratica e quella radicale decisero di abbandonare i lavori parlamentari in aperta protesta contro provvedimenti regolamentari liberticidi e, con i soli presenti, la riforma fu approvata all’unanimità²⁴. Incassata la modifica dei Regolamenti, Pelloux giocò il tutto per tutto: ottenne dal Re lo scioglimento della Camera e la convocazione dei comizi elettorali nella speranza che un ridimensionamento della sinistra costituzionale e radicale potesse portare ad una Camera più favorevole al governo permettendo così la conversione del Decreto²⁵. Pelloux, tuttavia, ottenne l’esatto contrario: l’estrema uscì rafforzata. Stremato da una

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibidem.*

²¹ *Ibidem.*

²² R. ASTRALDI, F. COSENTINO, *I nuovi Regolamenti del Parlamento Italiano. Storia, esposizione, raffronti, interpretazioni*, Colombo Editore, Roma, 1950, p. 57.

²³ Corriere della Sera, *Le modificazioni al Regolamento della Camera*, 1-2 Aprile 1900

²⁴ O. NIGRO, *L’ostruzionismo parlamentare e i possibili rimedi: studio di diritto pubblico*, F.lli Bocca Editori, Torino, 1918, p. 190.

²⁵ Pelloux, mancando per la seconda volta la conversione del Regio Decreto n. 227, decise di ritirarlo per evitare un secondo pronunciamento contrario della Magistratura.

battaglia parlamentare senza esclusione di colpi e sconfessato dalle urne, il Presidente del Consiglio, oramai indebolito, rassegnò le dimissioni nelle mani del Re dopo la risicata maggioranza che il candidato sostenuto dal governo, Nicolò Gallo, raccolse nell'elezione per il Presidente della Camera contro lo sfidante, sostenuto dalle opposizioni, Biancheri (242 contro 214 e 9 schede bianche). A sua volta, anche Gallo si dimise, in conseguenza dell'impossibilità di trovare un accordo con l'estrema, che chiedeva un'abolizione tout court delle riforme del marzo precedente, per evitare che lo svolgimento dei lavori nel nuovo Parlamento fosse caotico com'era avvenuto nella Camera dissolta. Se a Palazzo Braschi il Presidente del Senato Saracco subentrò al Generale Pelloux, a Montecitorio la Presidenza fu affidata a Tommaso Villa, che propose un nuovo testo organico del Regolamento della Camera (1° Luglio 1900) da cui furono espunti tutti i provvedimenti anti ostruzionistici elaborati dalla Giunta Sonnino (furono mantenute le sanzioni contemplate per i deputati richiamati all'ordine per turbamento della discussione). Il testo proposto da Villa – e approvato dalla Camera – introduceva il principio del voto limitato alla metà dei posti dell'Ufficio di Presidenza (due Vice-Presidenti, quattro Segretari e un Questore su un totale di quattro Vice-Presidenti, otto Segretari e due Questori)²⁶: si dava così possibilità all'opposizione di accrescere la sua rappresentanza in seno all'Ufficio; lo stesso principio - l'elezione di alcuni componenti - fu introdotto per alcune Giunte di nomina della Camera (Giunta del Bilancio, Giunta delle Petizioni e Giunta dei Decreti registrati con riserva), per le quali si stabilì il criterio elettivo per i due terzi dei componenti, mentre i rimanenti sarebbero stati sorteggiati²⁷; la Presidenza della Giunta del Regolamento veniva attribuita al Presidente della Camera in quanto figura che, conoscendo le possibili incoerenze o storture del Regolamento, potesse proporre le misure più idonee ad un corretto svolgimento della discussione in Aula²⁸; furono accelerate le procedure della Giunta per le elezioni portandone da 20 a 30 i componenti e stabilendo il quorum di 12 per la validità delle sue deliberazioni; il ricorso alla votazione segreta veniva limitato ai soli casi necessari e non più permesso per ogni tipo di votazione²⁹. In realtà, il Regolamento del 1900, al netto delle modifiche testé indicate, era articolato sulla base del testo coordinato del 1891, che andava ad integrare il Regolamento del 1863 (sistema degli Uffici, istituzione della Giunta per il Regolamento e della Giunta per le Elezioni) con le modifiche introdotte dalla Giunta Bonghi tra il 1887 e il 1888.

1.1. Le riforme della Giunta Bonghi.

Queste ultime miravano a razionalizzare il procedimento legislativo e la discussione in Aula: in particolare, s'introdusse la pratica per cui i deputati avessero diritto di parola sulla

²⁶ R. ASTRALDI, F. COSENTINO, *I nuovi Regolamenti del Parlamento Italiano. Storia, esposizione, raffronti, interpretazioni*, Colombo Editore, Roma. 1950, p. 61.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

base dell'ordine di iscrizione³⁰; si stabilì che, chiusa la discussione, la presentazione delle mozioni non avrebbe implicato un ulteriore riconoscimento del diritto di parola ai deputati (quest'ultimo era concesso solo in fase di discussione generale), i quali avrebbero potuto al più motivare il loro voto, mentre ai Ministri era riconosciuta solo la facoltà di fare semplici dichiarazioni a nome del Governo³¹: in nessun caso, quindi, la discussione poteva riaprirsi una volta esauritasi; fu disciplinato il ricorso alle questioni pregiudiziali e sospensive: potevano essere presentate da un solo deputato prima della discussione, ma da quindici in caso di discussione già iniziata, limitando il dibattito a due deputati a favore e due contro³²; veniva stabilito che le interrogazioni e le interpellanze dovessero essere presentate per iscritto in modo che si desse alla Camera la possibilità di calendarizzare le prime e al Governo di dichiarare se e quando rispondere alle seconde³³: nel caso in cui il proponente fosse stato insoddisfatto della risposta del governo, il deputato poteva trasformare l'interpellanza in una mozione³⁴. Le riforme Bonghi prevedevano altresì un termine di 15 giorni per le Commissioni incaricate dagli Uffici di riferire sulle domande di autorizzazione a procedere³⁵; fu razionalizzato il ricorso allo scrutinio segreto: tale fattispecie veniva sicuramente prevista per i disegni di legge composti da un solo articolo³⁶ e si stabilì che, per i progetti di legge i cui singoli articoli fossero già stati approvati, la votazione a scrutinio segreto doveva svolgersi immediatamente o, al più, nella seduta successiva³⁸; veniva codificato – ciò avveniva in sostanza solo in via di prassi – l'annullamento della votazione a scrutinio segreto in caso di accertata irregolarità³⁹ (lo Statuto Albertino si limitava a introdurre lo scrutinio segreto al momento della votazione finale sulle leggi e il Regolamento del 1863 taceva sulle ipotesi di irregolarità del medesimo). Fu riconosciuto a ciascun deputato il diritto di presentare mozioni, benché sarebbero state lette in Aula soltanto quelle munite di almeno 10 firme⁴⁰; si riconobbe, altresì, la facoltà a ciascun deputato di presentare emendamenti alle Commissioni e di motivarli presso di esse⁴¹. Queste ultime due previsioni (facoltà di presentare emendamenti e mozioni) codificavano procedure già imposte dalla consuetudine parlamentare. L'elemento di novità più rilevante delle riforme del 1887-1888 fu l'introduzione eventuale (quindi, solo se decisa dalla Camera) del sistema delle tre letture per l'esame dei disegni di legge

³⁰ *Ibidem*, p. 43: "Proposte 5 e 31 Maggio 1887 (Relatore Bonghi): trattavasi di una modificazione di una modificazione del terzo capoverso dell'art. 29 relativo all'ordine della discussione. [...] Il regolamento vigente stabiliva che le discussioni dovevano essere fatte pro o contro e che l'ordine di concessione della parola era pro o contro alternativamente."

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*, pp. 43-44.

³³ *Ibidem*, p. 44.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*, p. 45.

³⁷ Il voto sull'unico articolo di un progetto di legge veniva a rappresentare anche il voto finale sulla legge medesima: da qui, il problema se consentire il voto per appello nominale (ammesso per i singoli articoli dei disegni di legge) o procedere allo scrutinio segreto obbligatorio per le votazioni finali ai sensi dello Statuto Albertino.

³⁸ R. ASTRALDI, F. COSENTINO, *I nuovi Regolamenti del Parlamento Italiano. Storia, esposizione, raffronti, interpretazioni*, Colombo Editore, Roma. 1950, p. 45.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 45-46.

(discussione generale, passaggio in Commissione, deliberazione dell’Aula)⁴²; venne proposta – ma fu respinta in Aula – l’estrazione a sorte del deputato da cui sarebbe dovuta iniziare la chiama per le votazioni per appello nominale⁴³; si prevede che la richiesta di voto per appello nominale o a scrutinio segreto potesse essere presentata anche da un solo deputato (invece che da 15 e 20) purché appoggiata da almeno altri 15 deputati nel caso dell’appello nominale, 20 nel caso dello scrutinio segreto⁴⁴; infine, la Giunta per le Elezioni assorbiva le competenze della Giunta per la verifica del numero dei deputati⁴⁵. Gli interventi della Giunta Bonghi non furono pleonastici o superflui: il Regolamento previgente, quello del 1863, oltre ad essere stato approvato dopo appena due anni di vita del Parlamento unitario, s’innestava su un precedente testo regolamentare, quello del 1848, che era stato il Governo a predisporre e che il Parlamento aveva adottato in fretta e furia per dotarsi da subito di un testo che ne disciplinasse i lavori; conseguentemente, diventava opportuno codificare prassi e consuetudini che, andando al di là della lettera delle disposizioni regolamentari vigenti, la vita parlamentare aveva determinato nel corso dei primi decenni di vita istituzionale del Regno d’Italia.

2. *Un passaggio intermedio: le riforme regolamentari dell’anteguerra.*

Il Regolamento del 1900 rese i lavori parlamentari sino all’avvento del fascismo con circostanziati ma rilevanti cambiamenti. Un primo pacchetto di modifiche procedurali venne introdotto in occasione della XXII Legislatura (1904-1909): in particolare, si stabilì che, in occasione dell’elezione del Presidente della Camera, nel caso in cui nessun candidato avesse raggiunto la maggioranza al primo scrutinio, si sarebbe proceduto ad un secondo scrutinio, a seguito del quale, non raggiunto il quorum necessario all’elezione, avrebbe avuto luogo un ballottaggio⁴⁶; nel caso di dimissioni di uno o due membri nelle Commissioni Permanenti (Commissione per la verifica dei poteri, per il bilancio, per la contabilità interna, per le petizioni), la scelta dei sostituti non sarebbe avvenuta tramite scrutinio segreto ma sarebbe stata deferita al Presidente d’Assemblea⁴⁷; la Giunta delle Elezioni non avrebbe potuto dare le dimissioni, ma nel caso fossero state presentate, il Presidente d’Assemblea avrebbe provveduto a rinnovarla⁴⁸; i congedi pari o superiori ad un quinto dei deputati non sarebbero stati computati agli effetti del numero legale⁴⁹; la Giunta per il bilancio avrebbe dovuto presentare la sua relazione entro febbraio e non più entro marzo⁵⁰; la discussione del bilancio della Camera sarebbe avvenuta in seduta pubblica e in seduta segreta solo se ne avessero fatto

⁴² *Ibidem*, p. 46.

⁴³ *Ibidem*, p. 47.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ R. ASTRALDI, F. COSENTINO, *I nuovi Regolamenti del Parlamento Italiano. Storia, esposizione, raffronti, interpretazioni*, Colombo Editore, Roma. 1950, p. 61.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*.

richiesta la Presidenza o dieci deputati e per questioni concernenti singole persone⁵¹; per le petizioni, si stabilì l'introduzione di una doppia formula: o *presa in considerazione* (con conseguente invio della petizione al Ministero o alla Commissione competente) o *passaggio all'ordine del giorno*⁵²; nel caso in cui le prime quindici interrogazioni fossero state ritirate o rinviate, anche le successive iscritte all'ordine del giorno sarebbero state posticipate alla seduta successiva⁵³. Nel 1910, la Camera deliberò ulteriori modifiche regolamentari: fu istituita la Commissione permanente per i trattati e le tariffe doganali composta da 11 deputati⁵⁴; stabilì che l'ordine del giorno degli Uffici fosse comunicato dal Presidente l'antivigilia (due giorni prima) della riunione, salva diversa deliberazione della Camera in principio di seduta⁵⁵; stabilì per le domande di autorizzazione che, passati i quindici giorni entro i quali le Commissioni incaricate dagli Uffici avrebbero dovuto riferire, la richiesta sarebbe stata inserita nell'ordine del giorno entro e non oltre 5 giorni⁵⁶; fu definitivamente introdotta l'estrazione a sorte del parlamentare dal quale avrebbe avuto inizio la chiama per i voti per appello nominale⁵⁷; non era più ammesso il rinvio alla seduta successiva della discussione su articoli aggiuntivi dell'odg se ne avessero fatto richiesta il Governo, le Commissioni ed almeno dieci deputati⁵⁸; fu introdotta la risposta scritta alle interrogazioni, su richiesta dell'interrogante, da inviarsi direttamente e con la semplice lettura alla Camera della risposta⁵⁹; un deputato non avrebbe potuto svolgere più di due interrogazioni o interpellanze all'ordine del giorno⁶⁰; fu estesa a tre mesi la decadenza delle interrogazioni parlamentari⁶¹. Molto importante, nella XXIII Legislatura, fu l'approvazione della l. 30 giugno 1912, n. 365 che introdusse le indennità parlamentari⁶². A questo proposito, è bene ricordare che la suddetta norma non era in contrasto con l'art. 50 dello Statuto Albertino, che sanciva che la funzione di deputato o senatore non dava seguito ad alcuna retribuzione; la 365 introduceva, infatti, un "rimborso spese"⁶³ che, formalmente aggirando il vincolo statutario, si configurava nella sostanza come una indennità.

3. Dal Parlamento dei notabili al Parlamento dei Partiti: le riforme del 1920 e del 1922

L'introduzione di un sistema elettorale proporzionale con l. 15 agosto 1919, n. 1401 (inserita nel Testo Unico della Legge Elettorale 2 Settembre 1919, n. 1495) ha radicalmente mutato il panorama politico del Paese. Le elezioni del 16 novembre 1919 – le prime a

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² *Ibidem.*

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ *Ibidem*, p. 63.

⁵⁵ *Ibidem.*

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² L. CIAURRO, V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 257.

⁶³ *Ibidem.*

svolgersi con il nuovo sistema – videro un vero e proprio tracollo delle cosiddette “forze costituzionali” (liberali, democratici e radicali) a tutto vantaggio dei due partiti di massa: il Partito Socialista Italiano e il Partito Popolare Italiano. L’avvento dei partiti organizzati (socialisti e popolari insieme detenevano la maggioranza dei seggi in Assemblea) impose una revisione dei regolamenti parlamentari, soprattutto per quanto riguardava il sistema degli Uffici: l’estrazione a sorte, infatti, rischiava di non assicurare opportuna rappresentanza a forze politiche strutturate, anche se all’opposizione. Da questa esigenza, la Giunta per il Regolamento presentò alcune proposte di modifica il 21 Luglio 1920, approvate dalla Camera nelle sedute del 24 e 26 Luglio 1920 e in quella del 6 Agosto 1920⁶⁴. In primo luogo, queste modifiche stabilirono che fossero istituiti gruppi politici di almeno venti deputati (l’Ufficio di Presidenza in deroga poteva autorizzare l’istituzione di gruppi più piccoli purché composti da almeno 10 deputati e purché rappresentanti partiti organizzati nel Paese)⁶⁵; l’iscrizione ai gruppi non era vincolata ad alcuna considerazione o condizione di carattere politico o ideologico. Si prevede inoltre che i gruppi nominassero propri rappresentanti in ciascuna Commissione secondo un rapporto di uno ogni venti deputati di ciascun gruppo⁶⁶. Le Commissioni, che restavano in carica per l’anno finanziario, erano nove ed articolate per materie: I, Affari Interni, Ordinamento Politico e Amministrativo, Igiene e Sicurezza Sanitaria; II, Rapporti Politici con l’Estero e le Colonie; III, Finanze e Tesoro; IV, Esercito e Marina Militare; V, Lavori Pubblici e Comunicazioni; VI, Economia Nazionale; VII, Legislazione di Diritto Privato, Affari di Giustizia e Culto, Autorizzazioni a procedere; VIII, Istruzione Pubblica e Belle Arti; IX, Legislazione sul Lavoro, Emigrazione e Previdenza Sociale⁶⁷. Le modifiche introdotte nel 1920 non furono coordinate con il Regolamento e rimasero disposizioni aggiuntive di 10 articoli⁶⁸. Le novità introdotte, inoltre, non furono implementate a causa dello scioglimento anticipato della Camera (XXV Legislatura), avvenuto poco dopo l’approvazione delle nuove disposizioni regolamentari. Conseguentemente, le nuove procedure entrarono a pieno regime solo nella XXVI Legislatura (1921 – 1924). Nella seduta del 22 Giugno 1922, su proposta del Presidente della Camera De Nicola, furono approvate nuove norme procedurali in ragione delle quali si stabilì formalmente l’obbligo che ciascun deputato facesse parte di almeno una Commissione⁶⁹; si portò da 9 a 12 il numero complessivo delle Commissioni attraverso lo sdoppiamento sia della Commissione per l’Economia Nazionale in Commissione per l’Agricoltura e Commissione per l’Industria e per il Commercio, sia della Commissione Lavori Pubblici e Comunicazioni, cui si aggiunse anche l’istituzione della Commissione per le Terre Liberate⁷⁰; fu introdotto l’obbligo di dare comunicazione al Presidente della Camera degli interventi in Commissione⁷¹; venne abrogata l’autorizzazione della Commissione per la lettura di proposte

⁶⁴ R. ASTRALDI, F. COSENTINO, *I nuovi Regolamenti del Parlamento Italiano. Storia, esposizione, raffronti, interpretazioni*, Colombo Editore, Roma. 1950, p. 66.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 66-67.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 67-68.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 68.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ *Ibidem*.

di legge di iniziativa parlamentare. Altre modifiche successive prevedero l'applicazione di sanzioni per fatti di eccezionale gravità che fossero avvenuti nel perimetro della Camera⁷²; fu limitata a venti minuti la durata massima dello svolgimento degli ordini del giorno⁷³; fu data facoltà ad un deputato la cui onorabilità fosse stata lesa in sede di discussione di chiedere al Presidente di istituire una Commissione incaricata di accertare la validità dell'accusa⁷⁴; i disegni di legge implicanti nuove spese o una riduzione delle entrate dovevano essere preventivamente comunicati alla Commissione Finanze⁷⁵; si decise infine di tenere conto degli astenuti nelle votazioni per cui era richiesto il numero legale e di considerare decadute le interpellanze, le interrogazioni e le mozioni iscritte all'odg da due mesi e non ancora svolte⁷⁶.

4. *Gli anni del Regime: dalla negazione del parlamentarismo alla Camera dei Fasci e delle Corporazioni.*

L'avvento del fascismo portò all'annichilimento delle procedure parlamentari giudicate al più un intralcio alla creazione di un nuovo ordine che, basato sulla teoria dell'uomo forte al comando, avrebbe - secondo le tesi mussoliniane - assicurato all'Italia un posto di rilievo tra le grandi potenze europee. In ragione di queste convinzioni, il fascismo portò a compimento attacchi "esterni" ed "interni" al parlamentarismo. Per quanto riguarda i primi, basti ricordare le minacce, le violenze usate come strumento di competizione politica per eliminare, anche fisicamente, gli avversari politici⁷⁷. In questa trattazione, invece, è opportuno soffermarsi su quegli attacchi interni compiuti sottoforma di riforme regolamentari liberticide e, de facto, soppressive delle libertà parlamentari. Dopo l'introduzione di una legge elettorale ipermaggioritaria che assicurò al listone fascista 374 seggi su 535 nel 1924⁷⁸, il primo tassello di questo processo di distruzione interna del Parlamento fu la mozione Grandi⁷⁹, presentata il 28 maggio 1924, la quale mirava a ripristinare il vecchio sistema degli Uffici: tale iniziativa, in ragione della reintroduzione di un meccanismo di selezione basato sulla casualità del sorteggio, serviva a ridurre la rappresentanza delle forze di opposizione nelle commissioni, in un momento nel quale le minoranze cominciavano a rafforzarsi nel Paese dopo il rapimento dell'on. Matteotti e considerato che le caratteristiche di specializzazione proprie delle Commissioni avrebbero potuto rappresentare un ostacolo all'azione del governo fascista. Tuttavia, ciò che rese tale mozione un vero e proprio schiaffo al Parlamento fu che essa non venne discussa e approvata dalla Giunta per il Regolamento ma fu presentata direttamente in Aula. In questa fase, tuttavia, la presenza di molti esponenti della vecchia classe liberale nella soverchiante maggioranza fascista fece sì che le riforme regolamentari in senso involutivo seguissero un percorso graduale, tenendosi, per un certo periodo, ancora in vita alcune

⁷² *Ibidem.*

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ *Ibidem.*

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ *Ibidem.*

⁷⁷ E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e reolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 2008, p. 4.

⁷⁸ La l. 18 novembre 1923, n. 2444, nota come Legge Acerbo.

⁷⁹ L. CIAURRO, V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 18.

pratiche garantiste delle procedure parlamentari: il Regolamento del 1925, infatti, mantenne il criterio dell'estrazione a sorte per la composizione degli Uffici laddove Mussolini avrebbe voluto che i componenti degli stessi fossero nominato dal Presidente della Camera⁸⁰; mantenne immutato l'istituto del sindacato ispettivo⁸². Tuttavia, gli elementi più innovativi della riforma del 1925 portarono ad accrescere il ruolo del governo rispetto a quello del Parlamento: l'art. 51 della nuova disciplina, infatti, introduceva la facoltà per il governo di presentare disegni di legge tra una seduta e l'altra della Camera con annessa possibilità che la Presidenza riunisca gli Uffici per l'esame dei ddl presentati⁸³; l'art 96 prevedeva, invece, la possibilità che il voto finale (a scrutinio segreto) sulle leggi fosse rinviato, su richiesta del governo, di 4 giorni per evitare un esito sconveniente al governo⁸⁴. Rilevanti nel nuovo testo furono le finalità antiostruzionistiche di alcune norme: l'art. 74 limitava ad uno soltanto gli ordini del giorno che un singolo deputato potesse sottoscrivere, impedendo quelli presentati dopo lo svolgimento di una votazione, ma ammettendo a scrutinio quelli che fossero stati sottoscritti da almeno 15 parlamentari⁸⁵; fu elevato da dieci a trenta il quorum dei deputati per la richiesta della verifica del numero legale con limitazione dei casi in cui essa potesse essere effettivamente richiesta (art. 36)⁸⁶; l'art. 78 introduceva l'obbligo del parere favorevole del governo alla votazioni su tutti quegli emendamenti che avessero implicato spese⁸⁷. Ancor più importante fu il contenuto dell'art. 77 che stabiliva che, nel caso in cui la discussione si fosse protratta *con evidente artificio* per oltre cinque sedute, il governo o trenta deputati potessero fare richiesta per una procedura abbreviata, la quale, deliberata a scrutinio segreto, avrebbe previsto la votazione del provvedimento nello stato in cui essi si sarebbe trovato al momento della dichiarazione⁸⁸. È evidente che una Camera connotata da una "sovrappresentanza" del movimento fascista avesse molta più facilità ad approvare provvedimenti regolamentari restrittivi di quanto non lo fosse quella del 1899-1900. Un altro colpo inferto alle libertà parlamentare fu rappresentato da una delle prime leggi cosiddette fascistissime: la legge n. 2263 del 1925, che stabilì l'obbligo dell'adesione del Capo del Governo alla definizione dell'ordine del giorno alla definizione dei lavori parlamentari. In questo modo, subordinando all'assenso del governo l'organizzazione dei lavori parlamentari, giunse a compimento quel processo di deparlamentarizzazione della vita politica, oramai alla mercé di Mussolini, del Governo e del Gran Consiglio del Fascismo, la cui istituzionalizzazione quale organo "supremo dello Stato che coordina e integra tutte le attività" del regime avvenne con la l. 9 dicembre 1928, n. 2693; gli interventi legislativi per disciplinare ambiti coperti da autonomia parlamentare, quindi, servivano a depotenziare qualsiasi forma di

⁸⁰ E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e reolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 2008, pp. 11-12

⁸¹ Dopo il discorso del 3 gennaio 1925, seguito alla scoperta del cadavere di Matteotti e cui storicamente è fatto risalire l'inizio del processo d'involuzione totalitaria delle istituzioni italiane, Mussolini intraprese un'azione politica volta ad annichilire le opposizioni.

⁸² E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e reolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 2008, p. 12.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 13.

autonomia giurisdizionale del parlamentarismo italiano⁸⁹. L'ultimo e definitivo colpo di grazia al parlamentarismo (o meglio, a ciò che ne restava) di matrice liberal-democratica furono la decadenza dei deputati aventiniani e il Regio Decreto del 6 novembre 1926. Il 9 novembre 1926, fu approvata la mozione presentata da Augusto Turati che prevedeva la decadenza dei deputati che avevano abbandonato i lavori parlamentari (la cosiddetta secessione aventiniana) dopo l'uccisione di Giacomo Matteotti: la mozione fu approvata con 332 voti favorevoli e 10 contrari⁹⁰; in merito, corre l'obbligo di sottolineare che in nessun caso la decadenza dal mandato parlamentare sussisteva come sanzione ai termini del Regolamento. La spirale involutiva che al parlamentarismo fu impressa dal fascismo fu dovuta al Regio Decreto, 6 novembre 1926 con cui vennero aboliti i partiti che non fossero quello fascista. La definitiva conclusione del pluralismo politico portò, conseguentemente, all'adozione di uno nuovo sistema elettorale: il plebiscito. Il R.D. 2 settembre 1928 introdusse un sistema nel quale gli elettori non erano più chiamati a scegliere tra una pluralità di liste, ma avevano a disposizione due schede (una per il Sì con i colori della bandiera nazionale e una per il No di colore grigio) con le quali dovevano esprimersi a favore dei 400 candidati alla carica di deputato proposti dal Gran Consiglio del Fascismo. La completa fascistizzazione del Parlamento portò, negli anni successivi, a piccole circostanziate modifiche che rinviavano alla l. 2263 del 1925: in particolare, tra il 1929 e il 1930, si stabilì la riduzione del numero di vicepresidenti, dei questori e dei segretari con relativa abolizione del voto limitato per queste cariche⁹¹: d'ora in avanti, tutti i posti assegnati nell'Ufficio di Presidenza sarebbero stati soggetti a votazione (questa procedura fu estesa anche alle Commissioni d'inchiesta)⁹²; si prevede che qualsiasi richiamo al Regolamento o all'ordine del giorno, come qualsiasi richiesta che la discussione su un disegno di legge avvenisse per parti separate o titoli, dovesse essere deliberato subito dopo aver ascoltato due deputati, senza tuttavia specificare se uno dei due intervenuti dovesse essere a favore e l'altro contrario⁹³; fu abolita la maggioranza qualificata per la discussione di materie non previste all'odg laddove la proposta fosse arrivata dal Capo del Governo (in tal caso, la proposta sarebbe stata votata per alzata e seduta)⁹⁴; infine, ancora più restrittiva fu la disciplina dell'art. 84: nel caso in cui ad un articolo di ddl in discussione non fossero stati presentati emendamenti, la lettura sarebbe di per sé risultata sufficiente ai fini dell'approvazione⁹⁵. L'esautoramento sostanziale delle funzioni parlamentari e l'idealtipo di società totalitaria e corporativa che il regime intendeva perseguire parve rendere ormai desueto il mantenimento dell'istituzione della Camera dei Deputati, legata ad un sistema politico-istituzionale che il Fascismo aveva completamente distrutto⁹⁶. Fu su queste basi che con la legge 19 gennaio 1939, n. 129 fu istituita la Camera dei Fasci e della Corporazioni, i cui componenti non erano più eletti (neppure tramite il plebiscito come avvenuto nel 1929 e nel 1934), ma ne facevano parte di diritto le seguenti categorie: i membri del Gran Consiglio del Fascismo; del Consiglio Nazionale del Partito Fascista, di cui facevano parte i gerarchi più importanti; i dirigenti delle seguenti associazioni collegate al PNF: segretario e membri del direttorio nazionale,

⁸⁹ *Ibidem*, p. 15.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 17.

⁹¹ *Ibidem*, p. 20.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 22.

ispettori e segretari federali del PNF; segretario, vicesegretario e due ispettori dei fasci italiani all'estero; il presidente dell'associazione fascista delle famiglie dei caduti in guerra, mutilati e feriti per la rivoluzione; i fiduciari nazionali delle associazioni fasciste della scuola, del pubblico impiego, dei ferrovieri dello stato, dei postelegrafonici e degli addetti alle aziende industriali dello Stato; presidenti dell'Istituto nazionale di cultura fascista, dell'Opera nazionale del dopolavoro, del Comitato olimpico nazionale italiano, dell'Associazione Nazionale Mutilati e Invalidi di guerra, dell'Associazione nazionale combattenti reduci, delle Confederazioni fasciste dei datori di lavoro e dei lavoratori e della Confederazione fascista dei professionisti e degli artisti; segretario del Partito Fascista Albanese. Ne facevano altresì parte tutti i componenti del Consiglio Nazionale delle Corporazioni, composta da circa 500 membri in rappresentanza delle organizzazioni sindacali fasciste ed imprenditoriali, dei Ministeri economici e sociali, del PNF. Pur avendo perduto i caratteri di rappresentanza politica propri del parlamentarismo di matrice liberaldemocratica, la Camera dei Fasci e delle Corporazioni conservava alcune caratteristiche della Camera prefascista: la legge 129 prevedeva, infatti, all'art. 12 la reintroduzione delle commissioni permanenti e l'istituzione delle commissioni legislative all'interno delle quali poteva esaurirsi l'intero *iter legis* (forma antesignana delle commissioni in sede deliberante disciplinate dall'art. 72 della Costituzione del 1948)⁹⁷: ne conseguì che le sedi decentrate divennero (artt. 15 e 16 della l. 139) il fulcro della nuova Camera dei Fasci; furono tenute in vigore alcune pratiche procedurali tipiche del parlamentarismo statutario: in particolare, le prerogative e guarentigie previste per i deputati venivano estese ai Consiglieri nazionali (nuovo appellativi dei membri della Camera dei Fasci e delle Corporazioni)⁹⁸; fu introdotto il termine di "legislatura" per lo svolgimento dei lavori parlamentari⁹⁹; rimase immutato l'obbligo di giuramento al Re per i Consiglieri nazionali¹⁰⁰; permase, altresì, il divieto della forza pubblica di entrare in Aula senza previo consenso del Presidente¹⁰¹; non fu abrogata la funzione ispettiva e la procedura del voto articolo per articolo¹⁰²; fu inserita la possibilità di porre in votazione ordini del giorno su cui ci fosse il parere negativo del Ministro purché sostenuti da almeno cinquanta deputati¹⁰³. In conclusione, non appaia una contraddizione che il regime, dopo aver abrogato il sistema delle commissioni nel 1924, lo abbia reintrodotta nel 1939: l'abolizione s'inseriva in una fase in cui il fascismo necessitava consolidarsi sradicando quei limiti che avrebbero potuto inficiarne l'azione; nel 1939, invece, il fascismo era completamente stabilizzato e, in una cornice di totale annullamento di ciò che rappresentava un Parlamento di matrice liberale, non aveva più nulla da temere dal sistema delle commissioni permanenti articolate per materia.

5. *Il ritorno al parlamentarismo: dalla Consulta alla Repubblica.*

La caduta del regime fascista, il 25 luglio 1943, in pieno conflitto bellico, aprì la strada ad una difficile transizione che sancì, tra le altre cose, la messa al bando del PNF e la restaurazione dei partiti politici. Soppressa la Camera dei Fasci e delle Corporazioni con Regio Decreto 2 agosto

⁹⁷ *Ibidem*, p. 22.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 26.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ *Ibidem*.

1943, n. 705, il decreto luogotenenziale 5 aprile 1945, n. 146 disponeva l'istituzione di una Consulta nazionale, composta da quattrocento membri di diritto o di nomina governativa in quanto esponenti della vecchia classe dirigente prefascista o indicati dai partiti del Comitato di Liberazione Nazionale¹⁰⁴. Un altro decreto luogotenenziale, il 539 del 31 agosto 1945, invece, all'art. 29, statuiva che, fino al momento in cui la Consulta non avesse provveduto a deliberare un proprio regolamento interno, sarebbero state applicate le disposizioni contenute nel Regolamento della Camera in vigore prima del 28 ottobre 1922¹⁰⁵: quindi, fu reintrodotta il Regolamento del 1900 con le modifiche introdotte nel 1920 e nel 1922. La Consulta, conseguentemente, dedicò tre sedute all'introduzione di un nuovo Regolamento che, tra le altre cose, ripristinò la facoltà delle interrogazioni e interpellanze ai Ministri e stabilì la prevalenza dello scrutinio palese su quello segreto nelle votazioni parlamentari tenuto conto della particolare condizione della Consulta che non era organo elettivo. La Consulta chiuse i suoi lavori con l'insediamento dell'Assemblea Costituente, la quale, ai sensi del decreto luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, avrebbe lavorato sulla base del Regolamento del 1900 e delle successive modificazioni del 1922¹⁰⁶. Con l'insediamento del I parlamento repubblicano, l'8 maggio 1948, si pose il problema di come adeguare i regolamenti alla nuova realtà bicamerale del parlamentarismo italiano. Tra il 3 giugno e il 18 giugno 1948, il Senato tenne dieci sedute per discutere (e poi approvare quasi all'unanimità) una proposta di Regolamento elaborata dalla Giunta per il Regolamento; il modello di riferimento della Giunta di Palazzo Madama non poté essere il Regolamento del Senato Regio per la particolare natura di quest'ultimo: il Senato albertino, infatti, non era elettivo e il suo Regolamento conteneva disposizioni che riguardavano le diverse categorie cui appartenevano i senatori: queste disposizioni, considerando la natura elettiva del nuovo Senato repubblicano, divenivano così desuete. Ciò, quindi, spiega come mai la Giunta decise nella sua proposta di rifarsi al primo modello disponibile di Regolamento di un organo elettivo: quello della Camera dei Deputati del 1900¹⁰⁷. Questo non deve lasciare credere che il Senato non introdusse novità rispetto alla Camera: attraverso l'emendamento Boggiano Pico fu introdotta l'abolizione dello scrutinio segreto – previsto alla Camera e nella proposta di regolamento della Giunta – nelle votazioni finali sui disegni di legge¹⁰⁸. Questa norma serviva ad evitare colpi di mano che potevano essere compiuti sfruttando la segretezza dello scrutinio e la sua esigenza fu imposta dal clamoroso fallimento della candidatura di Carlo Sforza al Quirinale, causato dalla mancata compattezza del gruppo democristiano al momento della votazione (a scrutinio segreto) per l'elezione del Presidente della Repubblica. Furono stabilite alcune differenze lessicali in ragione delle quali, in caso di esito negativo, in luogo della più brusca espressione “la Camera respinge”, è usata la dicitura “il Senato non approva”¹⁰⁹; altra differenza nominale fu quella riferita alla sede decentrata che, se alla Camera è definita “sede legislativa”, al Senato è “sede deliberante”¹¹⁰. A Palazzo Madama, in ossequio a quanto disposto dall'art. 64

¹⁰⁴ N. LUPPO, *La persistente ispirazione proporzionalistica dei regolamenti parlamentari dal 1920 ad oggi*, in *Ventesimo secolo*, Vol. 8, n. 18, febbraio 2009, p. 80.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 81.

¹⁰⁷ N. LUPPO, *I regolamenti parlamentari nella I Legislatura repubblicana (1948-1953)*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile sul sito www.osservatoriosullefonti.it, 2008, p. 13.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 16.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 14.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 15.

Cost., fu da subito (già dal Regolamento del 1948) prevista una maggioranza qualificata¹¹¹ – la metà più uno dei componenti - per le modifiche regolamentari, a differenza della Camera dove, rimanendo ancora in vigore la disciplina del 1900, i Regolamenti potevano essere modificati con la maggioranza semplice. Se il Senato, quindi, intervenne per dotarsi di un suo Regolamento autonomo, comunque ricalcato su quello di Montecitorio, la Giunta per il Regolamento della Camera propose un pacchetto di misure regolamentari il 24 ottobre 1949, in virtù delle quali: fu introdotto un testo coordinato che raggruppava il Regolamento del 1900 e le disposizioni introdotte nel 1920 e nel 1922 in un unico testo; furono introdotti adeguamenti lessicali coerenti con il passaggio da uno stato monarchico ad uno repubblicano (furono sostituiti i riferimenti al Re); fu proposta l’istituzione di una Conferenza dei Presidenti di Gruppo (poi conferenza dei capigruppo), che avrebbe coadiuvato il Presidente nell’organizzazione dei lavori: la proposta su prima soggetta a sospensiva e poi approvata quando tornò in discussione in Aula nel febbraio 1950¹¹². Altra questione che non trovò soluzione nei dibattiti regolamentari dell’autunno 1949 fu la durata in carica dell’Ufficio di Presidenza che, in via di prassi, sarebbe coincisa con la durata dell’intera Legislatura¹¹³.

6. Conclusioni

La ricostruzione storica dimostra che, in presenza di radicali cesure politiche, i regolamenti hanno mantenuto un certo grado di continuità; ciò è spiegabile con la natura parlamentare del sistema istituzionale italiano sia in età statutaria che in età repubblicana. Continuità, quindi, finalizzata ad assicurare l’effettiva centralità del Parlamento. Fa eccezione a questa “stabilità regolamentare” il periodo fascista: come accennato, il fascismo aveva il proposito di smantellare il parlamentarismo e questo non poteva non ripercuotersi in interventi regolamentari lesivi delle libertà di iniziativa parlamentare. Il ripristino del Regolamento del 1900 per il I Parlamento repubblicano non era motivato soltanto da esigenze pratiche: esso corrispondeva ad una prevalente interpretazione del fascismo quale parentesi nella storia dell’Italia: se questo era vero per le vicende politiche, sociali ed economiche del Paese, non poteva non esserlo anche per la disciplina dei Regolamenti parlamentari.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 19.

¹¹² *Ibidem*, p. 9 ss.

¹¹³ *Ibidem*.

REGOLAMENTI PARLAMENTARI E CICLI POLITICI. DAL CONSOCIATIVISMO DEL 1971 AL MAGGIORITARIO FUNZIONALE DEL 1988.

di *Claudio Cozzi Fucile*

SOMMARIO: 1. Un'introduzione sulla centralità del Parlamento: nuova e ritrovata – 2. Le fasi del funzionamento dell'istituzione legislativa come criteri di classificazione democratica: 1948 - 1992 – 3. La filosofia consociativa dei Regolamenti Parlamentari del 1971 – 3.1. Le novità introdotte nel 1971: trasparenza, partecipazione, indirizzo e controllo – 3.2. Regolamenti parlamentari, forma di governo e sistema elettorale – 4. I limiti dei Regolamenti Parlamentari: la fine degli anni '70 – 5. Il decisionismo e il maggioritario funzionale: gli anni '80 – 5.1. Contingentamento dei tempi, superamento dell'unanimità, il voto segreto e il rafforzamento della Presidenza: le modifiche dal 1981 al 1988 – 6. Conclusioni.

1. Un'introduzione sulla centralità del Parlamento: nuova e ritrovata

Il Parlamento nel sistema politico italiano – ad ora – è l'unico grande organo costituzionale eletto direttamente dai cittadini, è il fulcro del meccanismo politico poiché detentore del potere legislativo e perché attraverso il dispositivo della fiducia regola la vita e il funzionamento del potere esecutivo.¹¹⁴ La Costituzione italiana attribuisce ad entrambe le camere il potere legislativo¹¹⁵ e la responsabilità del meccanismo fiduciario,¹¹⁶ le stesse sono altresì dotate di prerogative volte a sanzionare, controllare o verificare l'azione del Governo. In funzione di quest'ultima, l'attività di verifica, il Parlamento dispone degli istituti propri del *sindacato parlamentare*: interrogazioni, interpellanze e mozioni. Per quanto concerne l'attività sanzionatoria il meccanismo più critico è quello della sfiducia parlamentare¹¹⁷ al quale l'ordinamento associa altresì i poteri di inchiesta,¹¹⁸ la facoltà di esaminare petizioni popolari¹¹⁹ e il controllo sul bilancio.¹²⁰ Da una breve quanto superficiale ricostruzione di alcune delle prerogative principali delle due Camere, emergono chiaramente i motivi che fanno del Parlamento italiano l'architrave su cui si regge il sistema istituzionale della Repubblica.¹²¹

Quello italiano ha rappresentato incontrovertibilmente un esempio di democrazia a “*centralità parlamentare*”: l'istituzione legislativa è stata per molti anni il fulcro delle decisioni politico-istituzionali che rilevavano sotto disparati profili. Quello scaturito dal disegno costituzionale era un parlamentarismo positivo con voto di fiducia inaugurale formale ed esplicito in entrambe le camere: un Parlamento autonomo nella definizione della

¹¹⁴ R. Minna, *Il Governo della Repubblica*, La Nuova Italia Editrice, Scandicci, Firenze, 1988, pp. 143-144.

¹¹⁵ Costituzione italiana, Parte II, Titolo I, Sezione II, art. 70, comma 1.

¹¹⁶ Costituzione italiana, Parte II, Titolo III, Sezione I, art. 94, commi 1, 2 e 3.

¹¹⁷ Costituzione italiana, Parte II, Titolo III, Sezione I, art. 94, comma 5.

¹¹⁸ Costituzione italiana, Parte II, Titolo I, Sezione II, art. 82, comma 1.

¹¹⁹ Costituzione italiana, Parte I, Titolo IV, art. 50, comma 1.

¹²⁰ Costituzione italiana, Parte II, Titolo I, Sezione II, art. 81, comma 4.

¹²¹ L. Ciaurro, *Costituzione e Diritto Parlamentare: un rapporto double face*, in Osservatorio sulle Fonti, Fasc. 2-2018, pp. 1-52.

propria agenda di lavoro, dove l'autonomia rilevava particolarmente – e soprattutto – nei confronti dell'azione del Governo.¹²²

La centralità del Parlamento nell'ordinamento nazionale si è affermata progressivamente:¹²³ è il risultato di un processo graduale sviluppatosi nel corso degli anni ed agevolato simultaneamente da fattori diversi; tra questi emergono in particolare la relativa debolezza delle *leadership* delle prime figure investite di responsabilità di Governo¹²⁴ – evidenziate oltremodo dalla dissociazione fra *leadership* di partito ed incarichi di Governo,¹²⁵ la stabilità del sistema partitico a fronte di una peculiare instabilità delle compagini governative, la profonda penetrazione delle organizzazioni partitiche all'interno dei meccanismi democratici,¹²⁶ l'assoluto protagonismo delle stesse nello scandire, nel corso di decenni, la vita politico-istituzionale e sociale della Repubblica italiana.¹²⁷

I regolamenti delle due camere, l'assetto bicamerale ridondante del Parlamento e altri fattori endogeni ed esogeni al sistema istituzionale hanno garantito – a fasi alterne – ampie possibilità di azione ai parlamentari, tanto della maggioranza quanto dell'opposizione. Un sistema che ha tutelato per anni ampi spazi di manovra, spesso declinati per il conseguimento di particolari benefici a vantaggio di specifici territori o gruppi di interesse che lo stesso parlamentare – ovvero, lo stesso gruppo parlamentare – si faceva carico di rappresentare.

Le competenze legislative perfettamente paritarie delle due ali del Parlamento concorsero assieme ad altre dimensioni sociali, all'aggravamento di un processo legislativo tendenzialmente più caotico e più esposto ad eventuali attacchi dai singoli parlamentari portatori di interessi specifici. Singoli parlamentari che, mediante esplicite pratiche di ostruzionismo, ovvero tramite veri e propri poteri di veto sul processo legislativo, potevano potenzialmente vantare facoltà di ritardare l'esame di determinati provvedimenti.¹²⁸

A conferma della centralità del Parlamento, e delle sue dinamiche, nel nostro ordinamento, è utile evidenziare come, osservandone la disciplina dei processi, sia possibile identificare

¹²² M. Cotta, L. Verzichelli, *Il sistema politico italiano. Terza edizione*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 158-163.

¹²³ M. G. Rodomonte, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, In *Nomos*, 3-2021, pp. 1-23; si veda anche M. Galizia, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 184.

¹²⁴ Il dibattito sulla leadership di Governo risale agli stessi lavori dell'Assemblea Costituente: le due posizioni prevalenti che emersero nel dibattito furono quella delle sinistre e quella portata avanti dalla Democrazia Cristiana. Le prime sostenevano la prevalenza del principio collegiale anche – e soprattutto – negli stessi rapporti intra-governativi, la DC al contrario preferiva convergere verso logiche nettamente più monocratiche, facendo del Presidente del Consiglio il primo dei Ministri. In tema si veda D. Novarese, «*Per dare unità e stabilità al Governo*». *Dal primo ministro al presidente del Consiglio, il dibattito in Costituente*, appendice, in L. Tedoldi (a cura di), *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, Biblion, 2019, pp. 192 ss. Si veda altresì L. Ventura, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 65 e ss.

¹²⁵ Sulla peculiarità di specifiche esperienze di Governo, tra le quali sicuramente emerge l'eredità di De Gasperi, si veda L. Dell'Atti, *La premiership come mito. Suggestioni sulle evoluzioni della forma di governo italiana lungo i tentativi di un suo rafforzamento monocratico*, in *Nomos* 1 – 2022, in particolare pp. 10-16.

¹²⁶ L. Ciaurro, *Costituzione e Diritto Parlamentare: un rapporto double face*, in Osservatorio sulle Fonti, Cit.

¹²⁷ R. Ruffilli, "Crisi dei partiti e culture politiche in Italia.", *In Il Politico*, vol. 46, no. 4, 1981, pp. 675-90.

¹²⁸ S. Vassallo, "Italia. La Repubblica dei veti incrociati", in S. Vassallo (a cura di), *Sistemi politici comparati*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 247-251.

modelli di andamento democratico diversi e, in funzione di ciò, individuare distinte fasi del funzionamento dell'istituzione legislativa come criteri di classificazione democratica.¹²⁹

2. *Le fasi del funzionamento dell'istituzione legislativa come criteri di classificazione democratica: 1948-1992.*

I grandi mutamenti del sistema politico nazionale, le “grandi riforme” istituzionali e le svolte che hanno investito, direttamente e indirettamente, la forma di Governo e i suoi equilibri sono state spesso associate a rilevanti trasformazioni dei regolamenti parlamentari.¹³⁰

Osservando, studiando e analizzando le dinamiche parlamentari che hanno caratterizzato la storia repubblicana dal 1948 al 1992, la cosiddetta Prima Repubblica, è possibile distinguere evoluzioni alterne di logiche politico-legislative dai risvolti decisivi sull'intero contesto istituzionale.¹³¹ In funzione di ciò e in maniera strettamente esemplificativa potremmo distinguere tra loro: una prima fase condizionata da logiche tendenzialmente maggioritarie, una seconda fase connaturata dal trionfo del consociativismo e una terza fase caratterizzata dai tentativi di ritorno a logiche maggioritaria e decisionali.

La prima fase prende piede nel corso della prima legislatura, nel periodo propriamente detto del Centrisimo (*fase aurea*) e quindi dei quattro governi a guida De Gasperi (De Gasperi IV, V, VI e VII) con l'affermazione di una dinamica (lontanamente e) tendenzialmente *maggioritaria*.¹³² La guida energica del governo da parte del segretario della Democrazia cristiana, forte di una maggioranza assoluta dei seggi in parlamento¹³³, permise l'affermarsi del modello del “*governo avversariale*” caratterizzato da una netta separazione tra maggioranza e opposizione.¹³⁴ In questa prima fase venne gradualmente incentivato un tendenziale accentramento del potere nelle mani del Governo: nel periodo del centrisimo l'esecutivo riuscì a far approvare al parlamento l'80% delle proposte di iniziativa governativa; queste erano altresì numericamente di gran lunga superiori rispetto alle proposte

¹²⁹ F. Lanchester, “Regolamenti parlamentari e forma di Governo. Gli anni Settanta.”, in F. Lanchester (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Giuffrè, Milano, 2013.

¹³⁰ P. Caretti, “Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari”, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, n. 17, Einaudi, Torino, 2001, p. 583.

¹³¹ Tra gli altri si veda anche il lavoro prodotto da Lagona e Padovano in merito ai cicli politici legislativi del sistema politico italiano, F. Lagona, F. Padovano, *The political legislation cycle*, in *Public Choice*, n. 134, 2008, pp. 201-229, ovvero M. Auteri, F. Lagona, F. Padovano, *Il ciclo politico-legislativo italiano dal 1948 ad oggi*. Studi parlamentari e di politica costituzionale, 2018, 50 (199-200), pp.57-70.

¹³² U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, 2 voll., Roma 2004.

¹³³ Per accuratezza risulta necessario precisare come la Democrazia Cristiana (DC) ottenne la maggioranza assoluta soltanto per la Camera dei Deputati nonostante avesse ottenuto il medesimo risultato anche per il Senato della Repubblica conquistando inizialmente 131 seggi su 237. Infatti, la III disposizione transitoria della Costituzione prevedeva la nomina di una riserva di senatori (valida solo per la I legislatura) portando all'elezione di tutti i deputati perseguitati dal fascismo destituiti nel 1926 dalla Camera e di tutti coloro che avevano fatto parte dell'ormai disciolto Senato del Regno d'Italia. A seguito di ciò, la Democrazia Cristiana al Senato poteva contare su 150 voti su un totale di 342.

¹³⁴ Cotta, L. Verzichelli, *Il sistema politico italiano*. Terza edizione, cit., pp. 158-163.

di iniziativa parlamentare.¹³⁵ In estrema sintesi, la letteratura in materia ha risolto la prima legislatura come una parentesi istituzionale nella quale avrebbe potuto trovare applicazione il principio del modello di *Westminster*.¹³⁶

Con l'apertura del Governo alla partecipazione attiva del partito socialista italiano, e con l'avvento della fase propriamente detta del centrosinistra, la logica *maggioritaria-avversariale* della prima legislatura tramontò definitivamente, lasciando spazio a logiche decisamente più *consensuali* nell'organizzazione delle dinamiche politiche-istituzionali. Il Governo subì un graduale isolamento con un ruolo tendenzialmente meno incisivo, a fronte di un rafforzamento sequenziale dell'istituzione parlamentare sempre più centrale nelle logiche dell'ordinamento italiano.¹³⁷

La fase propriamente detta del Centro-sinistra, avviatasi nel corso della IV legislatura e declinata nel governo di solidarietà nazionale della VII legislatura, si impose sulla scena con un sistema di governo basato sulla dispersione del potere, piuttosto che sul dominio della maggioranza sull'opposizione. Prese piede e si consolidò una concezione decisamente più consensuale dei rapporti tra i vari soggetti in campo. La percentuale di successo dell'iniziativa legislativa del governo calò a circa il 50% per poi assestarsi intorno al 20% durante gli anni '80.¹³⁸

Con l'avvento dei governi del centrosinistra venne segnato il netto passaggio da quello che era stato – o meglio, sarebbe potuto essere – il governo di partito monocratico, centrato sul ruolo del segretario di partito, a quello che fu seguentemente un sistema di Governo condizionato dalle segreterie di partito e da sfere decisionali esterne all'esecutivo.¹³⁹

La riforma dei regolamenti parlamentari del 1971¹⁴⁰ (Governo Colombo, V legislatura) segnò il consolidamento del principio del *consociativismo* al centro del sistema parlamentare la cui manifestazione lampante può essere sintetizzata nell'istituto allora introdotto della Conferenza dei Capigruppo¹⁴¹: un nuovo organo regolatore dell'agenda parlamentare al cui interno le decisioni venivano prese essenzialmente secondo il criterio dell'unanimità.¹⁴² I

¹³⁵ L. Blanco, *La prima legislatura repubblicana: un profilo storico-istituzionale*, In *Scienza & Politica*, 44/2011, pp. 99-110, riprendendo l'intervento svoltosi al Convegno «De Gasperi e l'Italia degli anni '50. Tra ricostruzione e modernizzazione», tenutosi presso la Facoltà di Sociologia dell'Università di Trento dal 30 settembre al 2 novembre 2004. Si veda anche S. Vassallo, «Italia. La Repubblica dei veti incrociati», in S. Vassallo (a cura di), *Sistemi politici comparati*, cit., pp. 247-251.

¹³⁶ S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia. Seconda edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017, pp. 97-108. Cfr. Con F. Lanchester, «Regolamenti parlamentari e forma di Governo. Gli anni Settanta.», cit.

¹³⁷ F. Lanchester, «Regolamenti parlamentari e forma di Governo. Gli anni Settanta.», cit.

¹³⁸ M. Morisi, «Il Parlamento tra partiti e interessi», in L. Morlino (a cura di), *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1991, pp. 367-446

¹³⁹ S. Vassallo, *Il governo di partito in Italia (1943-1993)*, Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 140-149. Si veda anche S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., pp. 120-126.

¹⁴⁰ Il Regolamento venne approvato con 465 voti favorevoli e 41 voti contrari, entrò in vigore il 1° maggio 1971, sessanta giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale numero 53 della Repubblica, che avvenne il 1° marzo 1971, come previsto dalla sua ultima disposizione.

¹⁴¹ Invero, la Conferenza dei Presidenti di Gruppo era un istituto già introdotto in epoca Repubblicana, tuttavia è solo con i Regolamenti del 1971 che se ne osserva una disciplina organica e ciò soprattutto in funzione della titolarità delle decisioni sulla programmazione dei lavori.

¹⁴² M. Cotta, L. Verzichelli, *Il sistema politico italiano*. Terza edizione, cit., p. 160.

regolamenti non introdussero alcun limite ai tempi della discussione sui progetti di legge: ciò in parte contribuì ad esporre ulteriormente l'agenda politica del Governo ad eventuali attacchi, concedendo, di fatto, pratiche di ostruzionismo da parte di gruppi parlamentari "indisciplinati".¹⁴³ Veniva pertanto ad affermarsi una nuova centralità del parlamento sul Governo, considerato quest'ultimo come "una sorta di ospite in parlamento".¹⁴⁴

Con il fallimento dell'esperienza del centrosinistra, l'erosione della *conventio ad excludendum* e la fase della solidarietà nazionale (VII legislatura), resi noti i costi e le disfunzionalità del modello consociativo di parlamentarismo, il dibattito pubblico fu investito da una ritrovata volontà di decisionismo e razionalizzazione di tempi e costi dell'attività politica e parlamentare. Dall'inizio degli anni '80 si registrò il tentativo di ritorno di logiche tendenzialmente "maggioritarie" scontratesi rapidamente con la tipica frammentazione politica del sistema e con un'organizzazione policentrica del Parlamento.¹⁴⁵ Il tentativo di rafforzamento dell'esecutivo incontrò fortissime resistenze – e ciò sia dalla maggioranza che dall'opposizione – a supporto di ciò è possibile valutare, altresì, l'abuso della decretazione d'urgenza come meccanismo di imposizione dell'agenda politica governativa su quella Parlamentare,¹⁴⁶ che a sua volta ha manifestato forti spinte oppositive.¹⁴⁷ Se nella I legislatura il 90% dei Decreti Legge emanati dal Governo furono recepiti dal Parlamento e prontamente trasformati in legge, nel corso della IX legislatura, sotto i due governi Craxi (4/08/1983 – 1/08/1986), meno della metà dei decreti emanati vennero invece convertiti in legge.¹⁴⁸ È consequenzialmente logico concludere che il Governo si ritrovò spesso sotto la minaccia della propria maggioranza parlamentare e anche da essa si vedeva bocciare le proprie iniziative legislative.¹⁴⁹ È in questo periodo, nella fase propriamente detta del Pentapartito, che la percentuale di leggi di iniziativa parlamentare raggiunge il proprio apice (nel corso della X legislatura su 1065 leggi promulgate il 30,4% furono di iniziativa parlamentare).¹⁵⁰

La retorica del *decisionismo* perseguita dai diversi esponenti politici alla guida dei governi dal 1980, insistette sul ritorno a una logica maggioritaria ispirata a necessità di razionalizzazione e governabilità. I timidi interventi prodotti¹⁵¹ conversero nella revisione dei Regolamenti Parlamentari del 1988 che prevedevano, fra le altre, la riduzione del ricorso al voto segreto, l'introduzione di una specifica sessione di bilancio assieme a una regolazione

¹⁴³ Una per tutte: la pratica di presentare quantità ingenti di emendamenti al fine di dilatare i tempi della discussione in aula.

¹⁴⁴ S. Vassallo, "Italia. La Repubblica dei veti incrociati", in S. Vassallo (a cura di), *Sistemi politici comparati*, cit., p. 248.

¹⁴⁵ F. Lanchester, "Regolamenti parlamentari e forma di Governo. Gli anni Ottanta.", in F. Lanchester (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 33-80.

¹⁴⁶ Arrivando fino alla reiterazione dei decreti legge pratica poi dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale con la Sentenza 360 del 1996 (red. Cheli).

¹⁴⁷ S. Vassallo, "Italia. La Repubblica dei veti incrociati", in S. Vassallo (a cura di), *Sistemi politici comparati*, cit., p. 248.

¹⁴⁸ M. Morisi, "Il Parlamento tra partiti e interessi", cit.

¹⁴⁹ M. Cotta, L. Verzichelli, *Il sistema politico italiano. Terza edizione*, cit., pp. 159-163.

¹⁵⁰ Dati ricavati dalla Camera dei deputati si veda anche M. Cotta, L. Verzichelli, *Il sistema politico italiano. Terza edizione*, cit., Tab. 6.2, p. 165.

¹⁵¹ Nel 1983 viene istituita la prima Commissione bicamerale speciale con l'intento di produrre un progetto di riforma istituzionale, a cui seguirono tre ulteriori iniziative analoghe tutte senza successo fino al 1998.

del suo processo, una calendarizzazione dei lavori parlamentari che tenesse conto delle priorità decise dal governo¹⁵² e, infine, un contingentamento dei tempi della discussione, nella conferenza dei capigruppo non era più richiesta l'unanimità da parte di tutte le forze maggiori bensì la maggioranza semplice.¹⁵³

3. La filosofia consociativa dei Regolamenti Parlamentari del 1971

La richiesta di un rinnovamento delle regole del gioco ha alle spalle canali diversi di legittimazione: da una parte il sistema istituzionale era reduce dell'esperienza del 1968 e di tutte le conseguenze in termini di legittimazione politica che avevano investito le diverse forze partitiche coinvolte nel gioco democratico¹⁵⁴; dall'altra parte stava nascendo e sviluppandosi nel paese una nuova stagione di attuazione del dettato costituzionale¹⁵⁵

L'esigenza omogeneamente avvertita di radicale rinnovamento delle strutture istituzionali e dei meccanismi decisionali condusse, alla fine degli anni '60, a un evidente sforzo di elaborazione normativa nella comune consapevolezza della posizione di assoluta centralità del Parlamento nel sistema repubblicano. Il nuovo Regolamento del 1971 costituì il punto d'approdo di un "*grande dibattito politico e giuridico [...] sulla funzione, sulle strutture, sulle stesse prospettive delle Camere rappresentative della nostra Repubblica*"¹⁵⁶. A sostegno di ciò è sufficiente ricordare che il dibattito sul progetto del nuovo Regolamento coincise con le prime riunioni dei Consigli regionali.¹⁵⁷ L'esigenza di un Regolamento Parlamentare in netta discontinuità rispetto al passato prerepubblicano¹⁵⁸, rispettava altresì gli articoli 64 e 72 Costituzione che definiscono le modalità con cui il Regolamento debba disciplinare l'organizzazione soggettiva e i meccanismi decisionali sulla base della riserva di competenza.¹⁵⁹

La filosofia dei Regolamenti Parlamentari del 1971 era centrata attorno alla volontà di superare i veti di quella dinamica squisitamente italiana passata alla storia con la fortunata formula di "*conventio ad excludendum*". L'obiettivo della riforma era quello di fare del Parlamento il centro della formazione degli indirizzi di governo. L'idea di fondo, fortemente

¹⁵² S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., pp. 126-143.

¹⁵³ S. Vassallo, "Italia. La Repubblica dei veti incrociati", in S. Vassallo (a cura di), *Sistemi politici comparati*, cit., p. 249.

¹⁵⁴ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare. Terza edizione*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 39-49.

¹⁵⁵ Si veda la Relazione della Giunta per il Regolamento di accompagnamento sul progetto di Nuovo Regolamento: Documento II, numero 1, a firma dei relatori Bozzi, Luzzatto, Rognoni, presentata alla Presidenza della Camera il 10 luglio 1970.

¹⁵⁷ Se il 7 giugno del 1970 si tenevano le prime elezioni dei Consigli regionali, il 10 luglio dello stesso anno la Giunta per il Regolamento della Camera presentava il progetto di nuovo Regolamento, Documento II, Numero 1.

¹⁵⁸ I Regolamenti del 1949 infatti si limitarono a riprendere quelli del 1920 introducendo poche novità, cfr. A. Manzella, "Regolamenti parlamentari e forma di Governo. Gli anni Settanta.", in F. Lanchester (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 5-11.

¹⁵⁹ G. Ferrara, "Regolamenti parlamentari e indirizzo politico", in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, I, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 354 e ss.

appoggiata *in primis* dal Pci ma anche dal Psi e dalla corrente di sinistra della stessa Dc, era frutto delle spinte riformatrici della fase finale del centrismo.¹⁶⁰

La natura modificata della sede parlamentare e degli istituti che con i Regolamenti del 1971 venivano introdotti, imponevano che gli obiettivi politici fossero raggiunti con il consenso di tutti gli attori in gioco, attraverso un processo di mediazione più che di decisione (un istituto per tutti: l'unanimità dei capigruppo per la calendarizzazione dei lavori).¹⁶¹

Con la IV, la V e la VI legislatura si assistette al trionfo del consensualismo e al tramonto di ogni possibile tentativo di rafforzamento dell'esecutivo; sono proprio i regolamenti parlamentari del 1971 a sancire la forte centralità parlamentare su un esecutivo collettivo organizzato in segmenti distinti: ogni partito costituente la coalizione era posto in condizioni di rivendicare contemporaneamente un potere di ricatto sull'esecutivo e una propria autonomia politica dalle decisioni collettive per i ministeri da esso controllati.¹⁶²

La Giunta per il Regolamento, nella volontà di perseguire un indirizzo pienamente nuovo, scelse di redigere un testo completamente nuovo piuttosto che novellare quello già in vigore. Sebbene molte norme riproducessero fedelmente disposizioni, prassi e istituti già da tempo attive e consolidate nell'ordinamento, la loro collocazione sistemica ne alterò il significato che doveva, pertanto, essere ricostruito alla luce della moderna *ratio* che guidava la formulazione dei nuovi Regolamenti Parlamentari. Gli intenti che guidarono la Giunta per il Regolamento furono sostanzialmente di natura pubblicistica: una maggiore trasparenza, chiarezza e comprensibilità dei lavori parlamentari nell'ottica di una migliore *responsiveness* tra classe politica e cittadino; una rimodulazione della produzione legislativa orientata alla qualità e alla riduzione della quantità; l'incentivazione di forme nuove di partecipazione politica ai meccanismi decisionali proprio delle istituzioni pubbliche.¹⁶³

3.1. *Le novità introdotte nel 1971: trasparenza, partecipazione, indirizzo e controllo*

Al fine di comprendere la portata delle novità introdotte nel 1971 può essere utile ricordare le parole che l'allora Presidente della Camera, Pietro Ingrao, rilasciò a Eugenio Scalfari:¹⁶⁴ “il Parlamento permette il coinvolgimento di tutte le forze politiche e non solo mediante ristretti vertici: può dare il massimo di trasparenza alle decisioni e dunque facilitare il controllo della gente; è l'organismo più esposto alla sanzione diretta del voto popolare”¹⁶⁵.

¹⁶⁰ F. Lanchester, “Regolamenti parlamentari e forma di Governo. Gli anni Settanta.”, cit.

¹⁶¹ A. Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 71-75.

¹⁶² S. Fabbrini, S. Vassallo, *Il Governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 1999, pp. 153-158.

¹⁶³ Relazione della Giunta per il Regolamento, Bozzi, Luzzatto, Rognoni, 10 luglio 1970. cit. pp. 1-9.

¹⁶⁴ La Repubblica, 28 novembre 1976.

¹⁶⁵ L'intervista è ripresa da G. Giovannetti, *Le regole del gioco. Parlamento e lotta politica in Italia (1948-1994)*, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, Roma, 2010, pp. 295 e ss.

Trasparenza, indirizzo politico, controllo e partecipazione sono gli elementi centrali della *ratio* dietro i Regolamenti Parlamentari del 1971.^{166 167}

La prima parte del Regolamento, incentrata sull'organizzazione e sul funzionamento della Camera dei Deputati, evidenziava la nuova centralità dei Gruppi Parlamentari nella vita parlamentare, così nella relazione della Giunta per il Regolamento: “*la Giunta ha voluto riconoscere la reale necessità di una Camera organizzata per gruppi e dai gruppi*”.¹⁶⁸

I Regolamenti nascevano giustappunto sulla tensione tra due diverse concezioni: da un lato l'articolo 67 Costituzione che prevedeva che ogni parlamentare rappresentasse la Nazione senza alcun vincolo di mandato; dall'altro lato una visione gruppo-centrica nell'organizzazione della vita parlamentare.¹⁶⁹ Sulla scia della nuova centralità dei gruppi, espressione di frammenti della società civile, in ottica di generale razionalizzazione delle dinamiche parlamentari, prese forma la configurazione di un innovativo processo di programmazione dei lavori delle due Camere. In questo contesto (ri)emergeva chiaramente un'innovativa architettura istituzionale: la Conferenza dei Capigruppo, presieduta dal Presidente della Camera e costituita dai presidenti di tutti i gruppi Parlamentari, costruita attorno allo specifico scopo di fungere da luogo fisico di incontro e mediazione di interessi diversi nella programmazione dell'ordine del giorno e nella programmazione dei lavori parlamentari.¹⁷⁰

Parte della letteratura in materia ha evidenziato come la valorizzazione dei gruppi parlamentari pose le basi per la formazione di un nuovo sistema parlamentare *gruppo-crativo*.¹⁷¹ Tuttavia, tale valorizzazione, portò al definitivo superamento di un Parlamento caratterizzato da una configurazione atomizzata figlia della tradizione di memoria statutaria; l'obiettivo perseguito – e realizzato – fu quello di assicurare un diretto collegamento tra rappresentanza politico-elettorale – e quindi manifestazione della volontà popolare mediante l'esercizio del voto –, partiti politici e gruppi parlamentari. Questo processo condusse dunque ad una generale rivalutazione della proiezione del partito in Parlamento: un complessivo rafforzamento della posizione del gruppo parlamentare mediante il riconoscimento di poteri autonomi, rilevanti questi tanto sotto il profilo procedurale quanto in termini di impulso all'interno dei meccanismi parlamentari.¹⁷² In questo contesto la stessa istituzione

¹⁶⁶ È necessario ricordare qui brevemente che tra i due rami del Parlamento permasero disparità significative e ciò in ambedue i versi: nei contenuti e nei procedimenti, può essere utile riportare un esempio per tutte: il diverso meccanismo di computo degli astenuti nella Camera e nel Senato, asimmetria protrattasi fino al 2017. Cfr. C. Chimenti, “I regolamenti del 1971”, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, special issue del Giornale di storia costituzionale, 2008, n. 15, p. 138.

¹⁶⁷ N. Lupo, “L'evoluzione dei Regolamenti delle Camere in relazione alle trasformazioni del sistema politico ed elettorale”, in *A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive*, Il Filangieri, 2021, pp. 17-21. Si veda anche P. Calandra, *I Governi della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1996, p.324.

¹⁶⁸ Relazione della Giunta per il Regolamento, Bozzi, Luzzatto, Rognoni, 10 luglio 1970. cit., p. 78.

¹⁶⁹ A. Manzella, “Regolamenti parlamentari e forma di Governo. Gli anni Settanta.”, cit., pp. 5-11.

¹⁷⁰ Precedentemente era sancita la sovranità indiscussa dell'assemblea sull'ordine del giorno: questo veniva scelta la sera precedente alla seduta dagli stessi parlamentari giorno per giorno.

¹⁷¹ G. F. Ciaurro, “I regolamenti parlamentari nella fase dell'assemblearismo”, in ID., *Gli istituti della democrazia*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 29.

¹⁷² Per una rassegna dei poteri spettanti ai gruppi si veda A. Placanica, A. Sandomenico, “Le funzioni dei gruppi parlamentari”, in S. Merlini (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, Giappichelli, Torino, 2004, p. 19.

Parlamentare era poi soggetta ad una nuova valorizzazione nell'assetto dell'equilibrio degli attori istituzionali: il riconoscimento di poteri di indagine, controllo e indirizzo in seno al Parlamento alterarono le dinamiche di relazione con il Governo e gli altri soggetti esterni all'ordinamento costituzionale.¹⁷³

Una riforma attuata nella comune opinione che *"l'esigenza garantista di tutelare l'indipendenza del singolo deputato deve conciliarsi con l'esigenza organizzativa fondamentale di assegnare valore decidente in determinate materie alla volontà politica dei Gruppi"*.¹⁷⁴

3.2. *Regolamenti parlamentari, forma di governo e sistema elettorale*

I Regolamenti del 1971, incidendo sulla relazione tra i poteri dello Stato, comportarono logiche conseguenze nell'articolazione delle dinamiche attinenti alla forma di Governo.

A lungo in tal senso si è infatti dibattuto sulla naturale convergenza tra forma di governo, legge elettorale e Regolamenti Parlamentari: il variare di uno di questi elementi ha storicamente condizionato un mutamento degli altri due.¹⁷⁵ Ciò è facilmente osservabile nei momenti congiunturali dei cicli politici della storia repubblicana dove, all'interno di un sistema parlamentare come quello italiano, definito "a fattispecie aperta",¹⁷⁶ i mutamenti di politica interna sono stati tradizionalmente seguiti da generali rivalutazioni delle regole del gioco – i sistemi elettorali – nonché dei Regolamenti Parlamentari stessi.¹⁷⁷ Per un esempio esaustivo del nesso brevemente descritto si rimanda al paragrafo 5.

Il rapporto precedentemente bidirezionale del potere legislativo nei soli confronti del potere esecutivo¹⁷⁸, a seguito della riforma del 1971, si aprì dunque sensibilmente alla società civile: indagini conoscitive, udienze legislative, possibilità di convocare e ascoltare le organizzazioni di interessi, i sindacati, i rappresentanti del mondo dell'impresa.¹⁷⁹ Per la prima volta nella storia del nostro paese si affermò una dimensione relazionale autonoma del Parlamento che ha conosciuto fasi di ampliamento graduale: dapprima nei confronti dei soli

¹⁷³ G. Rivosecchi, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, cit.

¹⁷⁴ Relazione della Giunta per il Regolamento, Bozzi, Luzzatto, Rognoni, 10 luglio 1970. cit., pp. 9-13.

¹⁷⁵ S. Curreri, *Sistema elettorale e regolamenti parlamentari*, Osservatorio sulle fonti, Fasc. 2/2011, Intervento al Seminario organizzato dalla LUISS Guido Carli su Origini, novelle e interpretazioni dei regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971, a Roma, il 28 marzo 2011.

¹⁷⁶ T. Edoardo Frosini, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Il Politico*, Vol. 69, No. 1 (205), Rubettino Editore, Gennaio-Aprile 2004, pp. 5-25.

¹⁷⁷ Cfr. T. Martines, "Centralità del Parlamento e regole parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e al sistema delle autonomie", in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano, 1979, p. 534; si veda anche V. Floridia, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986, p. 379.

¹⁷⁸ Sancito dall'articolo 59 dello Statuto Albertino e riproposto successivamente dai regolamenti parlamentari precedenti al 1971, cfr. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 2018, pp. 27-39.

¹⁷⁹ A. Manzella, "Regolamenti parlamentari e forma di Governo. Gli anni Settanta.", cit.

organi ausiliari (Corte dei conti, CNEL) e, seguentemente, anche di altri soggetti interni ed esterni allo stesso ordinamento.¹⁸⁰

Da un lato, dunque, si segnò l'apertura del Parlamento alle diverse istanze sociali che emergevano dal paese, dando facoltà alle istanze della società civile di accedere direttamente all'attenzione dell'organo parlamentare mediante la valorizzazione degli strumenti conoscitivi e di partecipazione democratica proprio dell'assemblea legislativa; dall'altro lato si perseguì un tentativo di razionalizzazione dei meccanismi decisionali orientato al rapporto legislativo-esecutivo disegnato dalla Costituzione.¹⁸¹ L'aspirazione in quest'ultimo senso, fu quella di centralizzare nell'assemblea legislativa la funzione di indirizzo e controllo dell'esecutivo e ciò soprattutto nella misura in cui, sul lato governativo, il "multipartitismo sfrenato" produceva i suoi effetti in una combinazione di veti e contrappesi tra le forze politiche della maggioranza. Si ricercò, pertanto, nella stessa assemblea l'idoneità e la prerogativa a indirizzare la politica del Governo.¹⁸²

Dal quadro qui brevemente tratteggiato parrebbe che i Regolamenti Parlamentari del 1971 si mostrarono particolarmente sensibili prevalentemente ai profili e agli istituti attinenti al momento della "partecipazione" rispetto a quelli relativi alla razionalizzazione del momento della "decisione".

Quanto affermato emerge chiaramente nel predominio del principio unanimistico nella programmazione dei lavori¹⁸³; nel procedimento di rafforzamento dei gruppi parlamentari, soprattutto sotto la prospettiva di nuovi poteri procedurali propri dei Presidenti di gruppo, in una dimensione sempre più *grupprocatica*; nella quasi totale assenza di procedure decisionali "maggioritarie" orientate al rafforzamento del "*Governo in Parlamento*" e anzi nella previsione di nuovi strumenti di indirizzo e controllo¹⁸⁴ delle camere sul Governo.¹⁸⁵ Un'innovativa organizzazione dei poteri e delle prerogative parlamentari orientata al nuovo flusso di informazioni proveniente dalla società civile, "*idonea ad esercitare sul Governo, nel rispetto delle reciproche funzioni costituzionali, un'azione di controllo globale e continua, valutativa del rendimento complessivo dell'azione governativa nei vari campi, più che preoccupata di singole e marginali vicende*".¹⁸⁶

¹⁸⁰ Un altro esempio del processo di apertura dei rapporti istituzionali è rappresentato, altresì, dal miglioramento dell'istruttoria nel procedimento legislativo mediante le "udienze legislative" delle commissioni permanenti, si veda F. Pergolesi, "I nuovi regolamenti parlamentari", in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Milano, Giuffrè, 1974, p. 1611

¹⁸¹ G. Boccaccini, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 253.

¹⁸² F. Lanchester, "Regolamenti parlamentari e forma di Governo. Gli anni Settanta.", cit., pp 31-32.

¹⁸³ Il regolamento della Camera interverrà nuovamente e a più riprese proprio circa la materia della programmazione dei lavori parlamentari, i successivi interventi saranno orientati verso un graduale rafforzamento del ruolo e del peso della Presidenza, nell'impiego dei propri poteri e delle rispettive prerogative, cfr. con Camera dei Deputati, Portale Storico, *18 febbraio 1971: Approvazione del nuovo Regolamento della Camera dei deputati*, riportato anche in "<https://storia.camera.it/regolamenti/18-febbraio-1971-approvazione-del-nuovo#nav>"; si veda anche P.A. Capotosti, *Modello parlamentare e programmazione dei lavori*, in «Quad. Cost.», 1982.

¹⁸⁴ Un esempio per tutti: al Senato con l'istituto delle "relazioni alle Camere" veniva a rafforzarsi la funzione di controllo parlamentare nei confronti del Governo.

¹⁸⁵ G. Rivosecchi, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, Costituzionalismo.it, 3-2008.

¹⁸⁶ Relazione della Giunta per il Regolamento, Bozzi, Luzzatto, Rognoni, 10 luglio 1970. cit., pp. 16-21.

All'interno della seconda parte del Regolamento del 1971 furono altresì previste le primordiali procedure legate alla discussione dei documenti di bilancio,¹⁸⁷ strumento costituzionalmente e storicamente più significativo nel controllo dell'azione del Governo.¹⁸⁸

4. I limiti dei Regolamenti Parlamentari: la fine degli anni '70

La filosofia perseguita dai Regolamenti Parlamentari del 1971, rincorrendo la volontà di superare la già citata *conventio ad excludendum* che implicava l'astensione e l'esclusione dal gioco democratico del principale partito di opposizione, se da un parte era orientata a recuperare il gap di legittimità politica scaturita dalla crisi del 1968,¹⁸⁹ dall'altra mantenne in vita istituti, meccanismi e procedure che minarono la stessa efficacia dei Regolamenti del 1971. Sia sufficiente ricordare che la regola del voto finale a scrutinio segreto sui progetti di legge persistette fino al 1988, o ancora, la codificazione in senso restrittivo della questione di fiducia nel Regolamento della Camera resistette ai tentativi di mutamento successivi. Quest'ultimo esempio evidenzia chiaramente il perseguimento di un graduale allargamento del consenso nonché la volontà (suddetta) di rafforzare legittimità politica nei confronti del sistema istituzionale.¹⁹⁰

La persistenza di limiti strutturali, all'interno del nutrito corpo di regole che disciplinavano i procedimenti parlamentari, è altresì testimoniata e resa lapalissiana dai numerosi correttivi successivi¹⁹¹ che, soprattutto dagli anni '80, scandirono gli interventi di modifica dei Regolamenti Parlamentari. Le inefficienze furono altresì sottolineate dagli stessi esponenti politici di opposizione¹⁹² che, forti degli strumenti riconosciuti dagli stessi Regolamenti, non si fecero eccessivi scrupoli nell'adoperare le prerogative previste a fini ostruzionistici.¹⁹³

Nel corso di dieci anni il Partito Comunista Italiano non era riuscito ad uscire dall'isolamento istituzionale, il *preambolo* Forlani veniva ribadito e la richiesta di razionalizzazione della decisione in Parlamento diventava sempre più forte nella società civile. Cominciò a maturare, in seno ai dirigenti comunisti, l'opportunità di rompere

¹⁸⁷ G. Di Gaspare, *Forme di governo e politiche di bilancio dalla prima alla seconda Repubblica*, in Amministrazione in Cammino, 20 Novembre 2019, come estratto della relazione al Convegno di Pisa, 7 novembre 2018.

¹⁸⁸ Sempre nella seconda parte del Regolamento erano infine collocati i collegamenti con le istituzioni comunitarie, soprattutto questi ultimi, per ovvi motivi di innovazione legislativa e di dinamiche internazionali, saranno successivamente soggetti a continui interventi e adeguamenti. Cfr. Relazione della Giunta per il Regolamento, Bozzi, Luzzatto, Rognoni, 10 luglio 1970. cit., pp. 16-21.s

¹⁸⁹ Il tutto all'interno di un contesto geopolitico condizionato da una riqualificazione incrementale dei rapporti di forza: si pensi ad esempio alla Oil Crisis, ai mutamenti e alle tensioni in ambito mediorientale e alla guerra del Vietnam.

¹⁹⁰ M. Cotta, L. Verzichelli, *Il sistema politico italiano. Terza edizione*, cit., pp. 173-175.

¹⁹¹ La Camera interviene per la prima volta sul testo del Regolamento approvato nel 1971 già nel 1978, in funzione della logica di consociazione nella ponderazione degli interessi circa le nomine pubbliche. La modifica approvata riguardò esclusivamente l'articolo 143 con l'aggiunta di un quarto comma. Ciò fu reso necessario a seguito dell'approvazione di una Legge (la numero 14 del 24 gennaio 1978) che introduceva meccanismi per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici. Si prevedeva pertanto un parere parlamentare obbligatorio rimettendone la competenza direttamente alle Commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere.

¹⁹² La prima pattuglia radicale entra in Parlamento esattamente nel 1976 contando 4 eletti.

¹⁹³ S. Mattarella, "Gli anni ottanta", in F. Lanchester (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di Governo*, cit., pp. 50-69.

l'eventuale implicazione con il Governo, recuperando gli strumenti propri della contrapposizione politica: i costi in termini di consensi interni allo schieramento del PCI furono ritenuti consistenti, soprattutto alla luce del fatto che la regola del centralismo democratico, che condizionò la trasformazione radicale della ragione sociale del Partito Comunista Italiano, non aveva prodotto gli effetti desiderati.¹⁹⁴

Sulla scia dei risultati elettorali del 1976, a seguito dell'anomala partecipazione dei due partiti maggiormente rappresentativi nell'esperienza governativa comune, con problemi di sicurezza interna dovuti al terrorismo e il rapimento e l'uccisione dell'Onorevole Aldo Moro, si arrivò, nel 1979, alla conclusione della fase della solidarietà nazionale¹⁹⁵ e alla riapertura di un dibattito pubblico e politico volto a ripensare la struttura complessiva dei Regolamenti delle Camere e del modello istituzionale italiano.¹⁹⁶

Il tentativo La Malfa, alla fine degli anni '70, di scavalcare le mozioni autonomiste in seno al PSI e di riproporre un dialogo tra i due maggiori partiti di sinistra nell'arco costituzionale fallì e portò ad un nuovo Governo Andreotti.¹⁹⁷

Si apriva così la stagione del *duello a sinistra* che contrappose PSI e PCI per i successivi anni, con l'avvento di Bettino Craxi e la corrente autonomista alla guida del Partito Socialista.¹⁹⁸

5. *Il decisionismo e il maggioritario funzionale: gli anni '80*

La stagione degli anni '80 fu contraddistinta dalle prime esperienze governative non a guida democristiana e dalle proposte di modifica delle regole del gioco democratico e dei Regolamenti Parlamentari orientate a un generale sforzo di rafforzamento dell'esecutivo, e delle sue prerogative, nei confronti del Parlamento.

Un periodo condizionato da un'importante attività intellettuale e istituzionale: i Comitati Riz-Bonifacio, la Commissione Bozzi, la proposta di Craxi del 1983, il programma di Governo De Mita del 1988, l'opera di Gianfranco Miglio (*“Verso una nuova Costituzione”*) con i contributi di Fisichella, Barbera, Pizzetti e Galeotti, la Commissione De Mita-Iotti del 1992 o, ancora, il messaggio del Capo dello Stato dell'anno precedente. Un ciclo, anzitutto, caratterizzato dalla *“speranza del riformismo istituzionale”*.¹⁹⁹

Si rende necessario osservare come le riforme regolamentari in Italia – anche se di natura meramente novellistica – si siano tradizionalmente legate a doppio filo ai mutamenti politici che hanno caratterizzato il contesto partitico e sociale nazionale. A sostegno di ciò: le

¹⁹⁴ N. Urbinati, “Come la democrazia parlamentare (non) cambiò il Pci”, in *Jacobin Italia*, 17 Febbraio 2019 e raccolto poi in M. Boarelli, C. Ginzburg, N. Urbinati (a cura di), *Il '77 da vicino e da lontano : per una riflessione sul PCI nel dopoguerra*, Comune, Bologna, 2019.

¹⁹⁵ Il PCI tornò all'opposizione e nella Dc prevalse il *preambolo anticomunista* nel Congresso del Febbraio del 1980, cfr. S. Mattarella, “Regolamenti parlamentari e forma di Governo. Gli anni Ottanta.”, cit., p. 52.

¹⁹⁶ G. Di Gaspare, *Forme di governo e politiche di bilancio dalla prima alla seconda Repubblica*, cit., pp. 1-11, si veda anche F. Lanchester, “Regolamenti parlamentari e forma di Governo. Gli anni Settanta.”, cit. pp. 1-13.

¹⁹⁷ A. Manzella, *Il tentativo La Malfa: tra febbraio e marzo 1979, nove giorni per un Governo*, Il Mulino, Bologna, 1980.

¹⁹⁸ G. Amato, L. Cafagna, *Duello a sinistra : socialisti e comunisti nei lunghi anni '70*, Il Mulino, Bologna, 1982.

¹⁹⁹ F. Lanchester, “Regolamenti parlamentari e forma di Governo. Gli anni Ottanta.”, cit., pp. 33-36.

modifiche regolamentarie degli anni '80 affondano le proprie radici su valutazioni squisitamente politiche caratterizzanti il decennio precedente,²⁰⁰ nonché sulle esigenze che le istituzioni stesse, nel normale ciclo politico, avevano puntualmente messo in risalto. Un esempio per tutti: le pratiche formali di ostruzionismo, adoperate in primis dal gruppo Radicale,²⁰¹ portarono a un costante e significativo rallentamento dei tempi delle procedure parlamentari.²⁰²

Nella logica di un generale rafforzamento dell'agenda del Governo in Parlamento,²⁰³ al fine di ovviare a pratiche ostruzionistiche, e seguendo, altresì, la comune richiesta da parte della società civile di una maggiore governabilità e razionalizzazione delle procedure, si procedette, pertanto, a successive modifiche regolamentari nell'ottica di dotare la maggioranza di nuovi strumenti di controllo.²⁰⁴

Conclusasi la fase di collaborazione tra le forze politiche costituzionali, tornò a scandirsi, in Parlamento e nel paese, una netta separazione tra maggioranza ed opposizione.²⁰⁵ Esattamente su uno degli istituti più dibattuti e centrali dei Regolamenti Parlamentari, come il voto finale a scrutinio segreto alla Camera²⁰⁶, si consumò l'alleanza politico-istituzionale che aveva contrassegnato e sostenuto la Riforma Regolamentare del 1971.²⁰⁷

Nel definire il periodo riformista degli anni '80 autorevoli autori hanno utilizzato la fortunata formula di "*maggioritario funzionale*".²⁰⁸ Così Amato, mettendo in risalto particolarmente l'opzione allora favorita, descriveva i tentativi messi in campo dagli attori politici sul piano procedurale e legislativo al fine di rafforzare la posizione del Governo e della sua maggioranza all'interno delle procedure parlamentari: "*il principio maggioritario cominciò a entrare in campo non come principio di rappresentanza, ma solo come principio*

²⁰⁰ Può essere utile ricordare brevemente gli eventi successivi al Congresso dell'Hotel Midas del 1976 con l'elezione a Segretario del PSI di Bettino Craxi e la relativa strategia autonomista orientata, tra i tanti scopi, anche a disincentivare eventuali rapporti tra la Democrazia Cristiana di Aldo Moro e il Partito Comunista Italiano di Enrico Berlinguer. L'obiettivo Craxiano fu infatti quello di assumere un ruolo pivotale tra i maggiori schieramenti politici e, in funzione di ciò, si rese necessario arginare possibili rapporti politici che potessero, anche potenzialmente, consentire al PCI di uscire dal proprio isolamento politico, in questa ottica strategica possono e devono essere lette le riforme degli anni '80 che posero fine alla stagione del consociativismo. Cfr. S. Mattarella, "Regolamenti parlamentari e forma di Governo. Gli anni Ottanta.", cit. p. 53; S. Vassallo, *Il governo di partito in Italia (1943-1993)*, cit., pp. 215-219; S. Vassallo, "Italia. La Repubblica dei veti incrociati", in S. Vassallo (a cura di), *Sistemi politici comparati*, cit., p. 249.

²⁰¹ Sono comunemente ricordati gli storici interventi record degli esponenti radicali che, non potendo contare su numeri significativi in ambedue i rami del Parlamento, si prodigarono in meccanismi ostruzionistici autonomi: Roberto Ciccioemmere parlò ininterrottamente per 18 ore, Marco Boato per 16 ore.

²⁰² S. Traversa, "Regolamenti parlamentari e forma di Governo. Gli anni Ottanta.", cit. pp. 36-49.

²⁰³ M. Cotta, L. Verzichelli, *Il sistema politico italiano*, cit., pp. 137-142 e 159-163.

²⁰⁴ S. Mattarella, "Regolamenti parlamentari e forma di Governo. Gli anni Ottanta.", cit. p. 50-69.

²⁰⁵ Cotta, L. Verzichelli, *Il sistema politico italiano*. Terza edizione, cit., pp. 158-163.

²⁰⁶ Istituto che scandì, agevolò e consentì buona parte degli equilibri politico-partitici dell'esperienza repubblicana, si veda S. Curreri, C. Fusaro, "Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione", in Il Filangieri. Quaderno 2007. *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli, 2008, pp. 243 e ss.

²⁰⁷ S. Mattarella, "Gli anni ottanta", in F. Lanchester (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di Governo*, cit., pp. 50-69.

²⁰⁸ G. Amato, *Il dilemma del principio maggioritario*, in Quaderni costituzionali, 1994, n. 2, 171 s., p. 182.

funzionale” ciò infatti è [...] “*esattamente ciò che si viene facendo lungo l’arco del decennio, attraverso ripetute modificazioni dei regolamenti parlamentari*”.²⁰⁹

5.1. Contingentamento dei tempi, superamento dell’unanimità, il voto segreto e il rafforzamento della Presidenza: le modifiche dal 1981 al 1988

Nel quadro istituzionale-politico sopra brevemente descritto, si edificarono gli interventi del 1981, orientati alla limitazione del principio dell’unanimità sancito dai Regolamenti del 1971, nonché a una riduzione dello spazio di azione dei singoli gruppi parlamentari, nell’ottica complessiva di una generale razionalizzazione delle procedure e di un’accelerazione dei tempi del procedimento legislativo²¹⁰, rilanciando altresì il procedimento redigente.²¹¹

Per lo studio del decennio è precondizione osservare come il procedimento di modifica nel corso degli anni ’80 abbia assunto i caratteri novellistici: nei dieci anni qui brevemente riportati non si sono registrati interventi integrali sul testo, bensì modifiche puntuali.²¹² La chiave di volta delle modifiche del 1981 è il fattore quantitativo della composizione dei gruppi parlamentari: al fine di rendere effettiva la procedura della programmazione dei lavori furono adottati significativi cambiamenti sullo spazio di azione e di influenza dei gruppi minori, limitandone, in ultima analisi, la capacità di influenza e di azione, con una parziale conseguente flessione delle rispettive prerogative.²¹³

A sostegno di ciò, esattamente nel 1981, venne modificata integralmente la disciplina delle tempistiche del processo legislativo alla Camera:²¹⁴ un primo tentativo di contingentamento dei tempi degli interventi.²¹⁵

Il presupposto alla base del contingentamento dei tempi era orientato allo scopo di disarmare i piccoli gruppi parlamentari – come i Radicali, i membri di Democrazia Proletaria (DP) o gli esponenti del Partito Di Unità Proletaria per il Comunismo (PDUP)²¹⁶ – che, mediante meccanismi ostruzionistici, dilatavano sensibilmente le tempistiche delle procedure

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ S. Mattarella, “Regolamenti parlamentari e forma di Governo. Gli anni Ottanta.”, cit. p. 50-69.

²¹¹ Dal 1980 al 1990 l’istituto della sede redigente ha visto modificarsi il procedimento in Commissione per ben tre volte (1982-1983-1987)

²¹² Dal 1981 al 1988, in otto anni, si sono registrate tre modifiche regolamentari al Senato e otto alla Camera, questa divergenza in termini quantitativi è possibile ricondurla anche alle diverse prerogative di partenza assegnate al Presidente del Senato rispetto a quello della Camera nella programmazione dei lavori.

²¹³ F. Castaldi, *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, n. 4, pp. 911.

²¹⁴ La Giunta per il Regolamento, il 7 Febbraio del 1981, propone la soppressione della possibilità, in capo ai Presidenti di Gruppo, di derogare al limite di tempo di 45 minuti per intervento, cfr. VIII legislatura, Documento II, numero 2.

²¹⁵ L’istituto del contingentamento sarà poi concretamente effettivo soprattutto a seguito delle modifiche intervenute nel 1983 con la regolazione della sessione di bilancio: esattamente in quell’anno la Legge di Bilancio e la Legge finanziaria furono approvate quasi a ridosso del limite dell’esercizio provvisorio, cfr. S. Ceccanti, *Parlamento: Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una “riforma strisciante”*, in *Quaderni costituzionali Fascicolo 1*, aprile 1998, pp. 156-172.

²¹⁶ Gli unici, tra i gruppi minori, a non essere coinvolti in responsabilità di Governo, al contrario dei liberali, dei socialdemocratici o dei repubblicani.

parlamentari. La capacità di incisione, di seppur minoritari drappelli, è facilmente descritta dalle critiche opposizioni con cui gli stessi Radicali risposero al primo tentativo della Giunta per il Regolamento del 1981.²¹⁷

Al fine di ovviare a tale ostacolo la Presidente Iotti, investendo la Giunta per il Regolamento, portò alla votazione sui principi emendativi e non sui singoli emendamenti. Questa procedura, che passò alla storia con *Lodo Iotti*,²¹⁸ conobbe il consenso di una maggioranza significativa e trasversale, portando infine a una parziale uniformità le divergenze precedentemente esistenti tra Camera e Senato.²¹⁹

Proseguendo nel solco di una tendenziale razionalizzazione delle procedure, sempre nel 1981 si registrò la modifica della programmazione dei lavori parlamentari con il superamento del principio dell'obbligatoria unanimità all'interno della Conferenza dei Presidenti di Gruppo.²²⁰ Venne stabilito che, in caso di mancato accordo tra le forze politiche rappresentate nella Conferenza, spettasse al Presidente il compito di avanzare una proposta di lavoro che comprendesse le richieste promosse dalla maggioranza e quelle sostenute anche da altri Gruppi,²²¹ tale proposta doveva poi essere sottoposta al voto dell'Assemblea.²²² Il superamento del principio dell'obbligatoria unanimità portò a un generale rafforzamento del ruolo della Presidenza nelle procedure di programmazione.²²³

A fine degli anni '80, negli interventi successivi che si sono alternati nelle modifiche dei Regolamenti, è pertanto possibile registrare un complessivo rafforzamento della figura della Presidenza delle Camere, un processo instaurato gradualmente che nel corso degli anni ha visto confermarsi la propria solidità. Il Presidente stesso ha progressivamente assunto i caratteri e il ruolo di arbitro *super partes*, risolutore delle controversie e rappresentante

²¹⁷ Al fine di comprendere il contesto politico all'interno del quale gli interventi si susseguirono sia sufficiente ricordare che alla sola modifica del 1981 i Radicali presentarono 53.366 emendamenti. Cfr. Resoconto stenografico della seduta di giovedì 8 ottobre 1981, C. Quispe Ricalde, *Rapporti tra gli organi costituzionali. Capacità e responsabilità decisionale delle istituzioni*, in *Comunione e Diritto*, Roma 23 maggio 2009.

²¹⁸ Si veda S. Traversa, "Questione di fiducia e ostruzionismo parlamentare", in *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi. Studi*, Milano, 1989, p. 367; L. Turco, *Il riformismo di Nilde Iotti*, in *Fondazione Nilde Iotti*, 24 giugno 2019.

²¹⁹ E. Gianfrancesco, *Ciò che è vivo e ciò che è morto dei regolamenti Parlamentari del 1971*, Relazione al seminario di studi su "Origini, novelle e interpretazioni dei regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971", organizzato dal Centro di studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli il 28 marzo 2011. Si veda anche N. Lupo, "L'evoluzione dei Regolamenti delle Camere in relazione alle trasformazioni del sistema politico ed elettorale", cit., pp. 21-24.

²²⁰ Camera dei Deputati, *Circolari e disposizioni interpretative del regolamento emanate dal Presidente della Camera (1979-1992)*, 1994.

²²¹ Seguentemente coinvolgendo anche il Governo che assumeva quindi un ruolo diretto e concreto nella programmazione dei lavori e nella definizione dell'agenda parlamentare.

²²² La portata di questa novità non è pienamente comprensibile se non considera che la carica di Presidente della Camera, per convenzione, era affidata ad un esponente del Partito Comunista Italiano e ciò anche – se non soprattutto – a seguito della rottura della fase di solidarietà nazionale, nell'ottica di quel "potere condiviso" di cui ampia letteratura ha parlato. Si veda S. Vassallo, *Il governo di partito in Italia (1943-1993)*, cit., pp. 149-160 e M. Cotta, L. Verzichelli, *Il sistema politico italiano*, cit., p. 162.

²²³ S. Mattarella, "Regolamenti parlamentari e forma di Governo. Gli anni Ottanta.", cit. p. 50-69.

dell'unità della Camera legislativa e, in funzione di ciò, legittimato nella svolta decisionista.²²⁴

Infine, nella novella del 1988 l'elemento più significativo e più dibattuto fu sicuramente la riduzione del ricorso del voto a scrutinio segreto – ciò specialmente per la Camera dei Deputati.²²⁵ Il meccanismo di votazione che per quasi 40 anni aveva caratterizzato le strategie parlamentari e su cui si era formato il consenso politico in aula veniva ricondotto e circoscritto da regola ad eccezione.²²⁶

Se al Senato l'alterazione delle dinamiche partitiche tra maggioranza ed opposizione fu contenuta all'interno della Riforma del Regolamento nel 1988 avanzata dal Presidente Spadolini quasi pacificamente,²²⁷ alla Camera la controversa proposta avanzata e sostenuta – in primis dal Partito Socialista – trovò forti resistenze tanto nella maggioranza quanto nell'opposizione.²²⁸ Come conseguenza di ciò la base politica che aveva precedentemente sostenuto e ampiamente condiviso le modifiche del 1971 e del 1981 con la rottura del 1988 si spaccò.²²⁹

6. Conclusioni

Quello che emerge nello studio e nell'analisi delle modifiche dei Regolamenti Parlamentari intercorse tra il 1970 e il 1990, è la permeabilità tra variazioni degli equilibri politici e la mutabilità delle dinamiche istituzionali.

Quanto l'agibilità degli stessi Regolamenti abbia avuto seguenti e significativi riflessi sulle interpretazioni dei ruoli degli attori del gioco politico, e quanto, all'opposto, le diverse congiunture politiche alternatisi nel corso degli anni, abbiano lasciato una traccia indistinguibile nelle trame delle regole del istituzionali. La permeabilità tra politica e istituzioni rileva particolarmente in un duplice rapporto tra doppi soggetti: maggioranza e opposizione, Governo e Parlamento.²³⁰

Se con il 1971 si registrò il trionfo del legislativo sull'esecutivo, con un Governo dipendente dalle logiche parlamentari, tanto della maggioranza quanto dell'opposizione; nel 1981 si assistette a un mutamento significativo dei rapporti tra i poteri dello Stato, un rafforzamento del Governo a discapito del Parlamento, nonché a un processo che portò il primo a svincolarsi dalla dipendenza di logiche squisitamente relative al secondo.

²²⁴ Si veda il Parere della Giunta per il Regolamento del 27 aprile 1994 e il Parere della Giunta per il Regolamento del 21 febbraio 1995, cfr. S. Ceccanti, *Parlamento: Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"*, cit., pp. 156-172.

²²⁵ Si veda il Regolamento del Senato precedente alle modifiche del 1988, cfr. N. Lupo, "L'evoluzione dei Regolamenti delle Camere in relazione alle trasformazioni del sistema politico ed elettorale", cit., pp. 21-39.

²²⁶ S. Mattarella, "Regolamenti parlamentari e forma di Governo. Gli anni Ottanta.", cit. p. 50-69.

²²⁷ S. Ceccanti, *Parlamento: Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"*, cit., pp. 159-162.

²²⁸ N. Lupo, "L'evoluzione dei Regolamenti delle Camere in relazione alle trasformazioni del sistema politico ed elettorale", cit., pp. 21-24.

²²⁹ S. Mattarella, "Regolamenti parlamentari e forma di Governo. Gli anni Ottanta.", cit. p. 50-69; S. Vassallo, *Il governo di partito in Italia (1943-1993)*, cit., pp. 149-160.

²³⁰ A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., pp. 71-75; S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., pp. 120-126; P. Calandra, *I Governi della Repubblica*, cit., p.324.

Quest'ultimo passaggio è riconducibile, in ultima istanza, esattamente ad un processo di graduale indipendenza graduale della maggioranza dai contrappesi dell'opposizione.²³¹

Se i Regolamenti del 1971, fortemente condizionati da meccanismi di consociativismo²³², prevedevano dinamiche di convergenza tra maggioranza e opposizione²³³; i Regolamenti del 1981 e – soprattutto – del 1988 perseguivano una filosofia significativamente opposta, orientata al decisionismo e alla netta separazione tanto tra i poteri quanto tra maggioranza ed opposizione.²³⁴

Se nel 1971 il duplice scopo perseguito fu quello di allargare il più possibile le basi del consenso democratico a seguito delle difficoltà di legittimazione post 1968 e, allo stesso tempo, di resistere agli attacchi diretti verso lo Stato da parte del terrorismo interno stringendosi intorno alle istituzioni; nel 1981 emersero chiaramente fini diversi volti alla razionalizzazione dei processi parlamentari e all'accelerazione delle tempistiche.²³⁵

Infine, se nel 1971 si osservò un generale rafforzamento dei Gruppi parlamentari in un processo di rafforzamento dello stesso Parlamento che si apriva alla società civile; nel 1981 e nel 1988 a rafforzarsi sensibilmente è il ruolo e la posizione della Presidenza delle Camere e con questa l'agenda del Governo che, anche mediante la limitazione del ricorso a voto segreto, vide aumentarsi le possibilità di portare in porto le proprie iniziative.²³⁶

²³¹ S. Ceccanti, *Parlamento: Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"*, cit., pp. 156-162; S. Fabbrini, S. Vassallo, *Il Governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, cit., pp. 153-158.

²³² G. Rivosecchi, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del parlamento*, in AIC, 2 – 2012.

²³³ Quantomeno nella programmazione dei lavori, si veda N. Lupo, *La Persistente Ispirazione Proporzionalistica Dei Regolamenti Parlamentari Dal 1920 Ad Oggi*, in *Ventesimo Secolo*, vol. 8, no. 18, 2009, pp. 77-94. *JSTOR*.

²³⁴ P.A. Capotosti, *Modello parlamentare e programmazione dei lavori*, cit.; si veda anche S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., pp. 126-143; si veda infine M. Cotta, L. Verzichelli, *Il sistema politico italiano. Terza edizione*, cit., pp. 158-163.

²³⁵ V. Di Porto, *Il fattore tempo nei lavori parlamentari*, in «*Appunti cult. pol.*», 6-7/1993; si veda anche S. Fabbrini, S. Vassallo, *Il Governo*, cit., pp. 153-158; si veda infine S. Vassallo, «Italia. La Repubblica dei veti incrociati», in S. Vassallo (a cura di), *Sistemi politici comparati*, cit., p. 249.

²³⁶ M. Cotta, L. Verzichelli, *Il sistema politico italiano. Terza edizione*, cit., pp. 159-163; S. Vassallo, «Italia. La Repubblica dei veti incrociati», in S. Vassallo (a cura di), *Sistemi politici comparati*, cit., p. 249.

I REGOLAMENTI PARLAMENTARI DOPO LA “REPUBBLICA DEI PARTITI”.

di *Marta Colcerasa*

SOMMARIO:

1. Gli anni 1989-1994: una transizione incompiuta. 2. Le modificazioni al Codice del 1971 non cambiano l'inerzia delle evoluzioni regolamentari. 2.1 La riforma del regolamento della Camera del 1997. 2.2 La riforma del Regolamento del Senato del 2017. 3. Conclusioni.

1. Gli anni 1989-1994: una transizione incompiuta.

La storia dei regolamenti parlamentari si rivela particolarmente funzionale a descrivere i cambiamenti occorsi al sistema dei partiti nello snodo cruciale degli anni 1989-1994. Volgendo al termine la “Repubblica dei partiti”²³⁷, in Italia si apriva una fase costituente di fatto destinata a riemergere periodicamente senza tuttavia determinare una transizione compiuta²³⁸. Restando immutata la forma di governo parlamentare scelta dalla Costituente nel 1946, non sussiste l'utilizzo di quella «successione cronologico-numerica di repubbliche nate troppo presto o tramontate senza preavvisi»²³⁹, ma si rende comunque necessario tracciare una linea di demarcazione fra la storia dell'Italia repubblicana che precede l'XI Legislatura (1992-1994)²⁴⁰ e ciò che è venuto dopo. Il crollo dell'impianto politico che aveva retto le sorti della Repubblica italiana per quasi cinquant'anni ha determinato anche un'evoluzione del modo d'intendere il funzionamento della forma di governo, che i regolamenti parlamentari hanno recepito, sebbene a Costituzione invariata.

Il sistema politico in Italia non era mai stato così condizionato come nella storia del secondo dopoguerra. La guerra fredda è stata il condizionamento internazionale, la cornice dentro cui il sistema dei partiti era costretto, tanto che ci si è domandati se la “Repubblica dei partiti” non fosse parimenti “Repubblica della guerra fredda”²⁴¹. Anche in Italia la storiografia dà ormai per acquisito il superamento di ogni distinzione fra la narrazione delle vicende nazionali e quella delle dinamiche internazionali nell'ambito dell'età contemporanea. Se si osservano in un'ottica di lungo periodo gli elementi di continuità e di frattura dei processi storici, emerge come il 9 novembre 1989 sia una data periodizzante, al di là di ogni convenzione. La caduta del muro di Berlino e la politica dell'ultimo Gorbaciov fino al

²³⁷ P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, il Mulino, Bologna, 1991.

²³⁸ G. NAPOLITANO, *Dove va la Repubblica. 1992 – 1994. Una transizione incompiuta*, Rizzoli, Segrate, 1994.

²³⁹ U. GENTILONI SILVERI, *Storia dell'Italia contemporanea. 1943-2019*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 9.

²⁴⁰ Ma la fase di transizione comincia già con la X Legislatura (1987-1992), v. C. PINELLI, *Il caso, la necessità e una cabina di regia. Come la Repubblica superò la crisi dei primi anni Novanta*, in S. Colarizi, A. Giovagnoli, P. Pombeni, *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, Carocci, Roma, 2014.

²⁴¹ G. FORMIGONI, *Storia d'Italia nella guerra fredda (1943-1978)*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 9-20.

degrado dell'Urss²⁴² determinano la fine del vecchio bipolarismo internazionale, che ha come primo riflesso sulla politica interna la cessazione della cosiddetta *conventio ad excludendum*²⁴³. Come il biennio 1946-1947, così gli anni 1989-91 rappresentano una cesura tanto a livello internazionale quanto sul piano nazionale. Tra la fine degli anni Ottanta e la prima metà degli anni Novanta, infatti, si esauriscono molte delle ragioni che avevano animato la storia del Novecento. Un secolo “breve”²⁴⁴ anche in Italia dove il tempo accelera decisamente verso il compimento di alcuni processi disgregativi, perlopiù iniziati negli anni Settanta, che minano le basi su cui aveva poggiato la storia della Repubblica italiana fin dalla sua nascita. Il venir meno della certezza che la storia potesse procedere solo in direzione del progresso²⁴⁵, la lenta agonia del socialismo reale, l'incapacità dei partiti di costruire alleanze organiche sulla base di programmi condivisi - e non mere coalizioni - attorno al “partito pivot”²⁴⁶, unitamente all'imporsi di una “questione morale”²⁴⁷ nel dibattito pubblico erano i sintomi di un profondo malessere della politica che sarebbe culminato nella dissoluzione dei più grandi partiti di massa entro la fine del 1994²⁴⁸. A questi fenomeni destrutturanti si sommò lo sfumare di una certa definizione dell'identità nazionale lungo il cammino per l'integrazione europea e dentro all'evoluzione del fenomeno migratorio in senso strutturale²⁴⁹. Mentre il Paese era sull'orlo del collasso finanziario, l'ordinamento politico istituzionale fu prima colpito dalle inchieste giudiziarie di Tangentopoli, poi vacillò di fronte alle stragi mafiose di Capaci e di via D'Amelio. Con l'XI Legislatura si voleva quindi avviare un percorso di risanamento volto a risolvere ciascuna voce della crisi e, in questo frangente, molte speranze e aspettative furono riposte nelle riforme istituzionali e nella riforma elettorale. Lo spiega bene lo storico Pietro Scoppola (si era ancora nel 1991) nell'ultima pagina del suo libro fondamentale *La Repubblica dei partiti*:

²⁴² A. GRAZIOSI, *L'Urss dal trionfo al degrado. Storia dell'Unione sovietica 1945-1991*, il Mulino, Bologna, 2011.

²⁴³ L'espressione è di Leopoldo Elia, cfr. L. ELIA, *Forme di governo*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano.

²⁴⁴ E. J. HOBSBAWM, *Il secolo breve. 1914-1991*, Rizzoli, Milano, 1994. Ma l'appropriatezza della traduzione italiana del titolo originale di questa opera, *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914-1991*, è una questione dibattuta. Secondo Rosario Villari il quarto dei volumi che Hobsbawm dedica alla storia del capitalismo presenta, nella sua traduzione italiana, un titolo che «rappresenta in modo approssimativo la sostanza dell'opera», per quanto la locuzione abbia avuto molta fortuna, cfr. R. VILLARI, *Ricordo di Eric Hobsbawm*, in *Quaderno di storia contemporanea*, n. 52/2012.

²⁴⁵ Più precisamente la manifestazione di un sentimento di sfiducia verso il futuro viene fatto risalire allo shock petrolifero del biennio 1973-1974 cui l'Esecutivo di allora diede risposte attraverso politiche interventiste che modificarono in una certa misura «abitudini, stili di vita, persino sogni e principi» degli italiani, così U. GENTILONI, *Storia dell'Italia contemporanea*, cit., p. 133; sull'argomento v. anche P. BATTILANI e F. FAURI, *Mezzo secolo di economia italiana. 1945-2008*, il Mulino, Bologna, 2008.

²⁴⁶ A. GIOVAGNOLI, *La Repubblica degli italiani. 1946-2016*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

²⁴⁷ La più nota definizione della c.d. “questione morale” è stata data dell'allora segretario del Partito comunista italiano nel corso di un'intervista al direttore del quotidiano «La Repubblica», cfr. *Intervista di Enrico Berlinguer a Eugenio Scalfari*, in «La Repubblica», 28 luglio 1981.

²⁴⁸ In particolare, la Democrazia cristiana, il Partito liberale italiano e il Partito socialista italiano si dissolsero rispettivamente il 18 gennaio, il 6 febbraio e il 12 novembre del 1994.

²⁴⁹ R. ROMANELLI, *Novecento. Lezioni di storia contemporanea*, vol. 2, il Mulino, Bologna, 2014; G. SABATUCCI, V. VIDOTTO, *Storia contemporanea. Il Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 2010; G. VECCHIO, P. TRIONFINI, *Storia dell'Italia repubblicana (1946-2018)*, Monduzzi, Milano, 2019; M. COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia*, Carocci editore, Roma, 2018.

il problema non è quello di far nascere una «Seconda Repubblica» bensì quello molto più complesso del passaggio da una «repubblica dei partiti» a una «repubblica dei cittadini»: un passaggio tanto più arduo e difficile perché coinvolge [...] questioni di mentalità e di cultura e non solo problemi istituzionali²⁵⁰.

Già prima delle elezioni politiche del 5 e 6 aprile 1992, il cambiamento in atto lasciava presagire il crollo della «costituzione materiale della Repubblica, basata sul sistema dei partiti [...] che aveva integrato il testo della Carta costituzionale del 1947 e anche, per molti versi, modificato gli assunti originari»²⁵¹. Basti pensare che il parallelismo con gli albori della Repubblica è presente tanto nelle parole dell'allora Presidente della Repubblica²⁵², Francesco Cossiga (che di lì a poco avrebbe rassegnato le sue dimissioni²⁵³), quanto in quelle della presidente della Camera uscente²⁵⁴. Sul piano politico, il macro-scontro era fra chi voleva cambiare la maggioranza di Governo e chi voleva preservare lo *status quo ante*. Ma erano marginali le posizioni di chi voleva conservare l'esistente esattamente così com'era; ben più forti erano le voci di chi pensava fosse il momento di intraprendere un nuovo cammino. Il problema era il come²⁵⁵. L'istanza di cambiamento era avvertita anche nel senso comune e questa consapevolezza, che dunque investiva il Paese trasversalmente, si ravvisa nell'impegno civile dimostrato dalla rinnovata partecipazione agli appuntamenti referendari, dal fiorire nella società civile di movimenti e associazioni che si registra già dagli anni Ottanta e anche dal dibattito che si svolse attorno al destino del Pci dopo la svolta della Bolognina. Tuttavia, prevaleva la preoccupazione per l'inadeguatezza di un sistema politico-istituzionale consumato e in balia della partitocrazia. Un sentimento raccolto dal referendum abrogativo del 9 giugno 1991, che perseguiva l'obiettivo di spezzare le logiche di cordata del sistema delle preferenze ma che si caricò di significati ulteriori, ben al di là del contenuto del quesito, determinando l'abolizione della preferenza plurima con il 95% dei Sì e un'affluenza che superò il 65% del corpo elettorale. Le elezioni del 1992 videro la Dc sprofondare al minimo storico. Il Pentapartito (la maggioranza che governò l'Italia fra il 1981 e il 1991²⁵⁶), già

²⁵⁰ P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti*, cit., p. 538.

²⁵¹ P. CRAVERI, *Caduta di sovranità e riforma delle istituzioni in Italia*, in S. Colarizi, A. Giovagnoli, P. Pombeni (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, cit., p. 24.

²⁵² Il presidente Francesco Cossiga, in un'intervista a «il Messaggero», rievocava così gli albori della Repubblica italiana: «Il voto di oggi mi sembra simile a quello del '46 quando c'era incertezza su quale fosse la mappa politica italiana, eravamo in una situazione politica totalmente nuova e ci stavamo muovendo verso un periodo di fondazione delle istituzioni», cfr. B. Miserendino, *Seggi aperti per elezioni al brivido*, in «l'Unità», 5 aprile 1992.

²⁵³ Il suo discorso di dimissioni dalla carica fu pronunciato il 25 aprile 1992, in occasione delle celebrazioni del giorno della Liberazione dell'Italia dal nazifascismo, con due mesi d'anticipo dal termine naturale del settennato.

²⁵⁴ La presidente Nilde Iotti, intervistata in merito alle imminenti elezioni del 5-6 aprile 1992, ne parlò come delle più importanti elezioni dal 1948: «Allora dovevamo ricostruire il paese, oggi dobbiamo dare un volto nuovo all'Italia che entra in Europa ed un Governo capace finalmente di affrontare i grandi, drammatici problemi nazionali», cfr. N. Iotti, *È l'occasione per voltare pagina*, in «l'Unità», 5 aprile 1992.

²⁵⁵ U. GENTILONI, *Storia dell'Italia contemporanea*, cit., p. 251.

²⁵⁶ Alla stagione del Centrisimo (DC, PLI, PRI, PSDI) degli anni Cinquanta e alla stagione del Centro-sinistra «organico» (DC, PRI, PSDI, PSI) degli anni Sessanta e Settanta era infatti seguita quella del Pentapartito che vedeva congiunti il PLI e il PSI, fino ad allora considerati partiti alternativi l'uno all'altro. Nel 1981, con un accordo implicito, la DC riconosceva pari dignità ai cosiddetti «partiti laici» che entravano tutti assieme a far parte della maggioranza (PRI, PLI, PSDI e PSI) aprendo così la strada ai primi governi non DC: al governo Spadolini (Partito repubblicano italiano) nel 1981 e al governo Craxi (Partito socialista italiano) nel 1983.

indebolito dall'uscita del Pri²⁵⁷ non aveva più la maggioranza per governare, né si intravedeva un'altra possibile soluzione politica. Il risultato negativo era andato anche al di là dei timori, tanto che Arnaldo Forlani anticipava le sue dimissioni da segretario della Dc²⁵⁸. Il Psi otteneva un risultato deludente che chiudeva le porte alla stagione del CAF e a Bettino Craxi, sempre più implicato nell'inchiesta di Mani pulite. La vera vincitrice delle elezioni era la Lega di Umberto Bossi, che al Nord travolgeva i partiti di maggioranza andando ben oltre le aspettative²⁵⁹. Il segretario del Pds, infine, otteneva un risultato deludente anche se rimaneva la prima forza a sinistra²⁶⁰. Era un quadro politico quantomai frammentato. Il referendum del 17 e 18 aprile 1993, data evocativa delle elezioni del 1948, mirava a innescare un meccanismo bipolare, raccogliendo quella spinta al cambiamento diffusa e generalizzata. Secondo le intenzioni dei proponenti mutare la legge elettorale in senso maggioritario avrebbe semplificato il quadro politico riducendo il numero dei partiti a uno schieramento di destra e uno di sinistra, che si sarebbero alternati nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Le leggi elettorali sono un prerequisito della rappresentanza politica e al contempo un elemento costitutivo del diritto parlamentare. Nel 1920-22 si optò per la legge elettorale proporzionale che non fu più rimessa in discussione dai partiti di massa, salvo la breve parentesi conflittuale della legge truffa del 1953. Quindi è sulla base di un Parlamento eletto con sistema proporzionale che ci si era mossi dalla fine del 1946 fino al 1993. Dopo la consultazione referendaria il Governo Amato, che era entrato in carica il 28 giugno del '92, volse al termine. Il capo dello Stato aveva incaricato il governatore della Banca d'Italia Carlo Azeglio Ciampi di formare un nuovo esecutivo, un governo di tecnici con il compito arduo di proseguire nell'opera di risanamento delle finanze pubbliche al fine di riallineare l'Italia ai parametri di Maastricht e di colmare il divario che si era aperto tra la società e la politica. In questo quadro la materia elettorale era diventata un argomento di dibattito. La legge elettorale varata dal Governo Ciampi in risposta all'esito del referendum di aprile prevedeva un sistema misto tra un 75% di maggioritario consegnato ai responsi dei collegi elettorali uninominali e un restante 25% attribuito con un computo proporzionale secondo i voti raccolti nelle liste dei partiti. La Legge 4 agosto 1993, che ha come primo firmatario Sergio Mattarella, aveva faticosamente (e non senza limiti) armonizzato i criteri di rinnovamento di Camera e Senato e proiettava il Parlamento verso un nuovo equilibrio, senza tuttavia distruggere completamente la geografia delle formazioni politiche preesistenti. Le elezioni del marzo 1994, infatti, segnano il passaggio al nuovo "imperfetto" sistema bipolare del dopo guerra fredda, che gli storici tendono a considerare già concluso tra il 2011 (con il varo del Governo Monti che cade nel centocinquantenario dalla proclamazione dell'unità d'Italia) e le elezioni politiche del 2013 in cui si afferma il Movimento 5 stelle. Una delle prime e più importanti novità che si possono riscontrare, nell'ambito del diritto parlamentare, quale riflesso

²⁵⁷ Il settimo Governo Andreotti avrebbe dovuto assegnare al Pri il Dicastero delle Poste e Telecomunicazioni nella persona di Giuseppe Galasso, ma il Psi pose il suo veto sul repubblicano designato dall'Edera e al suo posto fu incaricato il socialdemocratico Carlo Vizzini. Pertanto, il segretario Giorgio La Malfa decise di uscire dalla maggioranza, cfr. *Con il Pri all'opposizione gioca il tutto per tutto e rischia la segreteria*, in «l'Unità», 5 aprile 1992.

²⁵⁸ F. Rondolino, *Forlani: abbiamo perso, sono pronto a dimettermi*, in «l'Unità», 7 aprile 1992.

²⁵⁹ G. Frasca Polara, *Il Nord diventa il regno di Bossi*, in «l'Unità», 7 aprile 1992.

²⁶⁰ La Dc raccolse meno del 30% dei voti, il Pds solo il 16% cui si potrebbe aggiungere il 5,6% di Rifondazione comunista, mentre la Lega Nord ottenne più dell'8% dei consensi, concentrati nelle aree più produttive del Paese.

immediato del nuovo assetto politico è l'abbandono, dopo il 1994, della formula del coinvolgimento nella guida delle assemblee del polo non vincitore²⁶¹. Ancora nell'XI legislatura, fatta salva la "parentesi Scalfaro"²⁶², era stata applicata la formula già ben roduta nei decenni precedenti, ovvero l'elezione alla Presidenza della Camera dei deputati di un esponente dell'opposizione²⁶³. Si trattava di un meccanismo di compensazione volto ad includere il Pci. Il secondo partito a livello nazionale (ininterrottamente dalle elezioni del 1948), cui era preclusa la via del governo, veniva così coinvolto almeno sul piano delle istituzioni. La Camera dei deputati fu presieduta da un esponente del Pci per ben diciotto anni consecutivi.²⁶⁴ Infatti, prima di Napolitano, la Camera aveva conosciuto già due presidenti comunisti: Pietro Ingrao e Nilde Iotti, che la presiedettero rispettivamente dal 1976 al 1979 (VII Legislatura) e dal 1979 al 1992 (VIII, IX e X Legislatura). Il ripristino della regola secondo cui i Presidenti delle Camere sono entrambi esponenti politici di maggioranza, da quest'ultima votati, costituisce «una vera e propria "modificazione tacita" della Costituzione materiale [...] [che] incide chiaramente sul "modello culturale" cui tali organi fanno riferimento»²⁶⁵.

2. *Le modificazioni al Codice del 1971 non cambiano l'inerzia delle evoluzioni regolamentari.*

Negli studi dove si ragiona in un'ottica di sistema, è stata sottolineata la persistente validità dei codici del 1971²⁶⁶ fino ai recenti adeguamenti dei rispettivi regolamenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati²⁶⁷, resisi necessari a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n.1²⁶⁸, con cui si dà applicazione alla riduzione

²⁶¹ E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, il Mulino, Bologna, 2014.

²⁶² Oscar Luigi Scalfaro fu presidente della Camera dei deputati per un mese (dal 24 aprile al 25 maggio 1992) prima di essere eletto alla Presidenza della Repubblica, in circostanze di massima urgenza essendo il Paese allarmato e in lutto per la strage di Capaci (23 maggio 1992).

²⁶³ In realtà il percorso che portò alla nomina di Napolitano al vertice di Montecitorio fu tutt'altro che scontato (sia per le dinamiche interne al Pds, si pensi allo scontro con Stefano Rodotà, sia nel dialogo con gli altri soggetti politici). Il processo politico che, dopo la svolta della Bolognina e passando attraverso due congressi aveva condotto allo scioglimento del Pci si era compiuto con la trasformazione di quest'ultimo nel Partito Democratico della Sinistra. Il Pds, su invito dello stesso presidente Cossiga, era chiamato a governare al pari degli altri partiti. Probabilmente questa novità contribuì a concretizzare il rischio che, almeno in prima battuta, il primo partito d'opposizione perdesse la possibilità di esprimere la terza carica dello Stato, da tempo assegnatagli negli antichi equilibri.

²⁶⁴ P. CARETTI, *Spunti ricostruttivi sul ruolo del presidente in Assemblea*, in *Le trasformazioni del ruolo dei presidenti delle Camere*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2012-2013.

²⁶⁵ E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, cit. p. 64.

²⁶⁶ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 27; v. anche P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, Carucci, Assisi-Roma, 1971.

²⁶⁷ Le modifiche ai Regolamenti parlamentari del Senato e della Camera risalgono rispettivamente al 27 luglio 2022 e al 30 novembre 2022.

²⁶⁸ L'iter travagliato che ha condotto alla definitiva approvazione e alla promulgazione della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari" si è concluso con la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale n.261 del 21 ottobre 2020.

del numero dei parlamentari²⁶⁹. Secondo Andrea Manzella del lavoro delle origini, che diede quasi il canone al nuovo parlamentarismo, sono molti gli elementi che permangono anche a dimostrazione della sua innovatività²⁷⁰. Innanzitutto, il principio di inclusione e di apertura del Parlamento verso l'esterno e il graduale rafforzamento del principio della programmazione. In secondo luogo, il criterio di contemperare la "gruppocrazia" con due principi a tutela delle minoranze: l'allargamento dei poteri arbitrari dei presidenti di assemblea, «esponenti della costituzione» come li definì Livio Paladin, attraverso l'affermazione dell'inappellabilità delle loro decisioni; e la tutela del singolo parlamentare dissenziente, la «minoranza-individuo», secondo l'espressione di Giovanni Gronchi. Un ulteriore tratto di continuità si manifesta nel ricorso al diritto parlamentare sperimentale, con l'accentuata nota di provvisorietà che si era potuto dare a certe procedure, magari con la tacita apposizione di clausole condizionali che, una volta eliminate, avrebbero permesso la piena espansione dell'inquadramento di base. A questo proposito, prosegue Manzella, ci si potrebbe domandare «istituto per istituto, quanto le successive revisioni abbiano alterato la sinopia di fondo o l'abbiano liberata dalle sovrastrutture»²⁷¹. Infine - quest'ultimo punto appare forse come la più feconda delle innovazioni di cinquant'anni fa - era presente e permane in maniera preponderante la visione di un Parlamento oltre lo stato nazionale, che si apriva alla connessione con un'Assemblea parlamentare sovranazionale e alla società civile europea, consentendo all'Italia di partecipare alle decisioni comunitarie²⁷².

2.1 La riforma del regolamento della Camera del 1997.

Dopo la modifica della legge elettorale in senso maggioritario si è aperta una fase connotata da una forte dialettica fra gli schieramenti politici e da una contrapposizione conflittuale tra maggioranza e opposizione. La strada dello sviluppo politico-istituzionale dei rapporti tra Governo e Parlamento era stata inaugurata nella seconda metà degli anni Ottanta con la modifica della disciplina regolamentare in tema di voto segreto. Negli anni Ottanta c'erano stati dei tentativi di riforma volti a rispondere alle istanze provenienti dalla società, ma erano naufragati non tanto perché non ci fosse da parte delle assemblee parlamentari un'apertura e una sensibilità ai mutamenti in corso nella società civile, quanto perché il rapporto fra maggioranza e opposizione, che in precedenza riusciva ad essere costruttivo (e forse si reggeva proprio su questo), risultava mutato nel senso della minore capacità di

²⁶⁹ Le considerazioni riguardo la portata storica della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n.1 in termini di innovazione istituzionale e d'impatto sui Regolamenti parlamentari, nonché le riflessioni di ordine comparatistico fra le normative dei due rami del Parlamento sono oggetto dei successivi elaborati.

²⁷⁰ Archivio Radio Radicale (d'ora innanzi ARR), Convegno, *A cinquant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: trasformazione e prospettive*, 1° marzo 2021, intervento di A. MANZELLA; al riguardo cfr. anche E. GIANFRANCESCO, *Ciò che è vivo e ciò che è morto dei regolamenti parlamentari del 1971*, in A. Manzella (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 135-154.

²⁷¹ ARR, Convegno, *A cinquant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971*, cit., intervento di A. MANZELLA.

²⁷² L'art.126 del regolamento della Camera e l'art.142 del regolamento del Senato furono scritti su consiglio di Giulio Andreotti e con l'assistenza dell'ambasciatore Cesidio Guazzaroni (direttore degli Affari comunitari alla Farnesina) con l'intento di collegare le Camere al Parlamento europeo (che non era ancora ad elezione diretta).

giungere a soluzioni condivise²⁷³. Anche questa incapacità palesava la necessità di migliorare la governabilità interna delle assemblee elettive e la collaborazione tra i poteri attivi.

La fine di questa stagione riformista non aveva comunque soddisfatto «i soggetti e il contesto sistemico»²⁷⁴: il voto segreto e la legge sulla Presidenza del Consiglio²⁷⁵ non erano sufficienti a fornire risposte all'innovazione politica e sociale.

Proseguiva così il processo riformatore volto a dare risposte a quelle istanze che erano già ampiamente avvertite negli anni Ottanta e che agli inizi degli anni Novanta si imponevano con maggiore forza: la necessità di razionalizzare le procedure parlamentari e di potenziare la posizione dell'esecutivo in Parlamento, bilanciata dall'esigenza di tutelare i diritti delle opposizioni a fronte del complessivo rafforzamento degli strumenti a disposizione della maggioranza. Ma è solo con la XIII Legislatura (1996-2001), la prima che possa essere veramente collocata nell'epoca del maggioritario e del bipolarismo, che la Camera mette in atto il più ambizioso progetto di riforma regolamentare dall'approvazione del Regolamento del 1971. In questo modo s'intendeva accompagnare il nuovo assetto bipolare del sistema politico, introducendo strumenti di garanzia della decisione e di salvaguardia delle opposizioni, necessità di fondo della democrazia dell'alternanza. Superato, dunque, lo spartiacque del biennio '92-'94, il 1997 si configura come un passaggio importante nell'ambito del diritto parlamentare, essendo l'anno in cui si mette in moto il processo di riforma dei regolamenti parlamentari coerentemente con le prime manifestazioni sulla forma di governo degli effetti della riforma elettorale del 1993. Questo processo si è innescato alla Camera (seguita a ruota dal Senato ma in maniera meno incisiva) ed era orientato soprattutto ad adeguare i regolamenti alle esigenze della cosiddetta "democrazia decidente", secondo la fortunata formula proposta in quegli anni dal presidente Violante, ovvero «una democrazia capace non solo di rappresentare ma anche di decidere». L'esigenza di assicurare la decisione, seppure all'interno di maggioranze quantomai eterogenee, generava delle aporie, cui si tentava di ovviare attraverso un uso improprio della decretazione d'urgenza; oppure puntando sulla possibilità di trovare accordi al buio sui contenuti della legislazione nella Conferenza dei capigruppo (che non a caso vive in questa fase la stagione di massima espansione, forse anche in ragione dello spostamento del baricentro decisionale dalle segreterie dei partiti ai gruppi parlamentari) o, ancora, grazie a maxiemendamenti e questioni di fiducia.

Le modificazioni al regolamento della Camera del 1997 hanno aperto la seconda grande stagione di riforme, che investì questo ramo del Parlamento dopo le modifiche conseguite durante la c.d. "era Iotti"²⁷⁶. A queste esigenze di rinnovamento il Senato aveva risposto con le ampie riforme del novembre 1988 mentre alla Camera erano state conseguite le «prime piccole controriforme» volte a rafforzare la posizione della maggioranza²⁷⁷, rimandando il necessario adeguamento alle riforme già operate dalla Presidenza Spadolini, in chiave di

²⁷³ F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 81 ss.

²⁷⁴ *Ibidem*.

²⁷⁵ Legge 23 agosto 1988, n. 400 "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

²⁷⁶ Nilde Iotti fu presidente della Camera dei deputati per tre mandati (dal 1979 al 1992), cfr. L. CIAURRO, V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 44.

²⁷⁷ *Ibidem*.

continuità e di progressiva razionalizzazione dei regolamenti del 1971. Nel corso della XIII Legislatura, dunque, sotto il forte impulso della Presidenza Violante furono apportate delle modifiche al Regolamento della Camera secondo una logica che è stata definita «incrementale»²⁷⁸. Volendo ripercorrere brevemente le tappe sulla via dell'innovazione che ha seguito per primo e a più riprese questo ramo del Parlamento, troviamo la serie di riforme del 1° agosto 1996, del 24 settembre-4 novembre 1997, del 6 ottobre e 16 dicembre 1998 e, infine, le deliberazioni della Camera del 14, 20 e 27 luglio 1999²⁷⁹. La riforma viene generalmente collocata nell'anno 1997, considerando le successive modifiche una forma di perfezionamento²⁸⁰, poiché nel complesso si conserva una visione d'insieme coerente e organica dell'intervento riformatore²⁸¹. Dopodiché il Regolamento della Camera è rimasto sostanzialmente immutato, fatta salva una modifica del 2009 riguardante l'aspetto dell'autodichia²⁸². Il fulcro del processo riformatore dell'inizio degli anni Novanta è innanzitutto il tema dei tempi decisionali e quello della qualità della legislazione. Dal primo punto di vista la riforma del Regolamento della Camera del 1997 ha riguardato innanzitutto la materia della programmazione dei lavori parlamentari: si è rafforzato il ruolo del Presidente nella funzione di mediazione e di sintesi delle proposte avanzate in materia di programmazione dei lavori parlamentari e al contempo si è data una maggiore riconoscibilità agli attori coinvolti nella programmazione, il Governo e i Gruppi. Nel disegno della riforma si concepisce il contingentamento dei tempi come metodo ordinario nella programmazione dei lavori, per cui si realizza l'applicazione pressoché generalizzata dell'istituto del contingentamento assicurando la certezza dei tempi d'esame in Assemblea. D'altro canto, se precedentemente il tema della qualità del testo normativo rappresentava un aspetto per così dire esteriore all'essenza del procedimento, ora ne diviene un parametro di valutazione nell'ambito dell'istruttoria legislativa in Commissione, assumendo quindi un profilo intrinseco. In conformità al disposto dell'art. 72 della Costituzione, ci si pose l'obiettivo di connotare la fase istruttoria delle Commissioni di una maggiore specializzazione. L'iniziativa prendeva le mosse dalla circolare del 10 gennaio 1997, che aveva anticipato alcuni esiti delle riforme. Attraverso la previsione di una specifica valutazione da parte delle Commissioni su caratteristiche sia generali sia specifiche dell'intervento legislativo si è disciplinata organicamente l'istruttoria legislativa, per adeguarla alla complessità della legislazione contemporanea. Le Commissioni sono state chiamate a valutare la necessità, la fattibilità e l'economicità dell'intervento legislativo, la sua coerenza rispetto alla Costituzione, rispetto alle normative dell'Unione europea e alle competenze delle autonomie territoriali. Nel

²⁷⁸ L. STROPPIANA, *Parlamento: Le più recenti modifiche dei regolamenti parlamentari: una prima rassegna*, in *Quad. Cost.*, n. 2/1999, p. 423.

²⁷⁹ L. STROPPIANA, *La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?*, *Quad. cost.*, n. 1/2000, p. 102.

²⁸⁰ U. ZAMPETTI, *L'evoluzione dell'amministrazione della Camera dei deputati nel quadro delle principali riforme istituzionali, regolamentari, legislative dell'Italia repubblicana*, in F. Lanchester (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, cit., p. 169.

²⁸¹ L. CIAURRO, V. DI CIOLÒ, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 45.

²⁸² Cfr. N. LUPO, *Qualcosa incomincia a muoversi sul fronte delle modifiche ai regolamenti parlamentari?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009; v. anche R. LUGARÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n.1/2014, p. 8.

momento in cui il profilo qualitativo della legislazione entra direttamente nella procedura di esame dei provvedimenti, viene istituito un organo *ad hoc*, quale è il *Comitato per la legislazione*, un apposito spazio procedurale dedicato alla qualità della legislazione che al Senato è stato previsto solo con l'ultima riforma del 2022, assieme a una nuova disciplina dei decreti-legge per impedire o almeno disincentivare il ricorso agli emendamenti. Infine, il cosiddetto statuto dell'opposizione²⁸³ che vede nelle funzioni e negli strumenti del controllo parlamentare una parte essenziale, diviene oggetto di una rivisitazione. Secondo "lo spirito" della riforma del 1997, infatti, occorre considerare il complesso delle procedure di controllo anche nella direzione di una sua definizione. Orientandosi a questo obiettivo, viene valorizzato lo strumento ispettivo, inteso nella valenza più strettamente politica, mediante la riforma di alcuni istituti quali ad esempio l'istituto delle interrogazioni a risposta immediata (il c.d. Question time) che viene esteso alle Commissioni (artt. 135-*bis*-135-*ter* r.C.) e con la previsione della nuova figura delle interpellanze urgenti (art. 138-*bis* r.C.).

Le modifiche regolamentari del 1997 sono tese a supportare il nuovo ruolo che il Parlamento è venuto ad assumere nel complessivo assetto istituzionale caratterizzato dal policentrismo dei soggetti titolari di poteri di regolazione normativa. In tale assetto il Parlamento mantiene la sua centralità, pur affermandosi un diverso modo di intendere tale centralità rispetto agli anni Settanta e Ottanta. Si consideri, a titolo d'esempio: l'evoluzione in senso ampliativo delle competenze normative delle regioni e di quelle delle autonomie locali; l'accresciuto ruolo della produzione normativa del Governo attraverso i decreti delegati, i decreti-legge e le fonti regolamentari; la pervasività della normazione di derivazione comunitaria; il ruolo di regolazione di settori strategici dell'ordinamento svolto dalle Autorità indipendenti. Rispetto a questo universo di centri normativi il Parlamento viene chiamato a svolgere una funzione di generale coordinamento, di raccordo, di *restitutio in ordinem* del complessivo sistema, capace di interagire con gli altri poteri di produzione normativa, anche grazie ad una attività particolare di monitoraggio delle diverse realtà sopraindicate nel loro concreto sviluppo²⁸⁴. Rispetto a queste esigenze appaiono funzionali le nuove procedure in tema di istruttoria legislativa in Commissione, come anche quelle sempre ad opera delle Commissioni, preordinate al controllo del rispetto delle competenze attribuite ai diversi soggetti istituzionali nonché della complessiva coerenza ordinamentale in ordine agli interventi normativi di volta in volta all'esame, nel quadro più generale dei vincoli imposti dalla partecipazione all'Unione europea²⁸⁵. Se la riforma ha in effetti assicurato una maggiore efficienza alla «macchina» parlamentare, producendo degli effetti positivi, ad esempio sul rispetto della programmazione dei lavori, si è dovuta invece constatare l'elusione delle previsioni relative all'istruttoria legislativa nelle Commissioni parlamentari così come degli obblighi posti nei confronti del Governo. La riforma regolamentare approvata nella XIII Legislatura, dunque, appare di peculiare importanza²⁸⁶ poiché ha consentito al Governo di

²⁸³ M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in www.federalismi.it, n.4/2019.

²⁸⁴ F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, cit., p. 81 ss.

²⁸⁵ *Ivi*, p.153 ss.

²⁸⁶ L.GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., il Mulino, Bologna, 2018, p. 39 ss.

attuare il suo programma in Parlamento anche in caso di afasia dei partiti, ma non è riuscita a conseguire una revisione organica del regolamento della Camera²⁸⁷.

Per quanto riguarda il Senato, gli anni Novanta videro questo ramo del Parlamento continuare ad adottare «il metodo della novellistica diffusa ed a tappe successive»²⁸⁸: il regolamento del Senato conobbe un primo, circoscritto gruppo di modifiche nel febbraio del 1999 cui seguirono le deliberazioni del luglio 1999²⁸⁹. Tali modifiche furono molto più limitate rispetto alla precedente riforma della fine degli anni Ottanta e rispetto alla coeva riforma parlamentare dell'altro ramo del Parlamento: «quasi a voler almeno partecipare alla stagione riformatrice vissuta dalla Camera nella XIII Legislatura»²⁹⁰. Come anticipato, infatti, a Palazzo Madama la grande stagione di riforma si era svolta nel 1988 che peraltro, pur nell'ampiezza della sua portata decisionale²⁹¹, aveva lasciato sostanzialmente integro l'impianto del 1971²⁹². Di fronte all'esigenza di adeguare le regole procedurali al mutamento in senso maggioritario della legislazione elettorale intervenuto nel 1993, dunque, mentre la Camera dei deputati rispose attraverso quel primo complesso organico di riforme che costituisce la riforma del 1997, il Senato orientò i propri interventi in modo più puntuale, in quanto il regolamento del 1971, come modificato e integrato dall'organico intervento di riforma del 1988, aveva consentito, anche grazie all'impronta più marcatamente presidenzialistica, l'adattamento al nuovo assetto bipolare senza intervenire necessariamente sulla formulazione scritta delle disposizioni²⁹³. La riforma riguardò comunque materie rilevanti (per quanto si trattò perlopiù di interventi di dettaglio e di manutenzione) quali il voto segreto e le misure contro l'assenteismo, la sessione di bilancio, la programmazione dei lavori e le prime garanzie per le opposizioni, per citare alcune fra le più rilevanti²⁹⁴.

2.2 La riforma del Regolamento del Senato del 2017.

I regolamenti parlamentari evolvono nella dialettica costante con il sistema politico, rispetto al quale non possono essere considerati “neutri”²⁹⁵. In passato, i più importanti interventi apportati ai regolamenti parlamentari hanno sempre implementato un modello

²⁸⁷ F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, cit., p. 100.

²⁸⁸ L. CIAURRO, V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p.45.

²⁸⁹ *Le modifiche del febbraio e del luglio 1999 al Regolamento del Senato*, in *Nuovi studi politici*, n. 2, p. 89-101; v. anche A. PALANZA, *Le riforme del Regolamento della Camera dei Deputati del 1997-1999*, in *Giornale di storia costituzionale*, EUM-Edizioni Università di Macerata, 2008.

²⁹⁰ L. CIAURRO, V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p.44 ss.

²⁹¹ Spadolini convocò una sessione *ad hoc*: furono novellati ben 46 articoli, cui si aggiunsero 7 introdotti *ex novo*.

²⁹² D. NOCILLA, *La riforma del regolamento del Senato nel 1988*, in *Giornale di storia costituzionale*, EUM-Edizioni Università di Macerata, 2008.

²⁹³ A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *www.federalismi.it*, n.1/2018, p. 3.

²⁹⁴ Altre modifiche sono state riferite al Consiglio di Presidenza, alla verifica del numero legale, agli argomenti indicati dalle opposizioni, agli emendamenti sprovvisti di copertura finanziaria, alle interrogazioni a risposta immediata, ai disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, alle modalità di votazione per le richieste concernenti i reati ministeriali.

²⁹⁵ S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in V. Lippolis - N. Lupo (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, in *Il Filangieri*, Napoli, quaderno 2015-2016, Napoli, pp. 117 ss.;

politico istituzionale più ampio: come negli anni della centralità del Parlamento la “grande codificazione” del 1971 cristallizzava e tentava di dare risposte a una fase definita consociativa²⁹⁶, così la riforma del regolamento della Camera del 1997 aveva l’obiettivo (solo parzialmente centrato²⁹⁷) di adeguare le regole parlamentari al nuovo sistema maggioritario e bipolare²⁹⁸. Pertanto, nel corso della storia dell’Italia repubblicana i regolamenti hanno assolto alla funzione di «camera di compensazione tra mutamenti della politica e invariato quadro costituzionale»²⁹⁹; in altre parole, di strumenti con i quali si sono potuti «sperimentare, anticipare o assecondare assetti nuovi della forma di governo»³⁰⁰. La riforma organica del Regolamento del Senato, approvata nella seduta del 20 dicembre 2017, a maggioranza assoluta come prescritto dall’art. 64 c. 1 Cost. e ai sensi dell’art. 167 del proprio Regolamento, in un certo senso nasceva anche dalla volontà di evitare quanto era già accaduto alla Camera durante la XIII legislatura. Infatti, quando, nel 1998, la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali presieduta da Massimo D’Alema, interruppe i suoi lavori, si sospesero anche quelle modifiche regolamentari che erano state portate avanti dalla Camera dei deputati contestualmente allo studio e alla discussione di una riforma della Costituzione³⁰¹. Al riguardo la dottrina ha parlato della riforma del regolamento come di una riforma “dimidiata”³⁰² e di una sostanziale incompiutezza e strabismo della novella regolamentare³⁰³. La proposta di intervento sul Regolamento della Camera, infatti, avrebbe dovuto essere letta unitamente alla riforma costituzionale, successivamente abbandonata, le cui soluzioni tentava di anticipare. Se la riforma del 1988, l’unica paragonabile per la sua portata dopo «la grande stagione della codificazione del 1971»³⁰⁴, aveva modificato 46 articoli, la riforma approvata dall’Assemblea appena prima dello scioglimento delle Camere sulla base di un testo proposto dalla Giunta³⁰⁵, è intervenuta su circa un terzo dei 167 articoli che compongono il Regolamento di Palazzo Madama. Il particolare contesto politico e istituzionale³⁰⁶ in cui è maturata la riforma si caratterizzava per una forte conflittualità. La crisi di governo del 2013 era stata innescata da un risultato elettorale incerto e aggravata dalla prossimità alla scadenza

²⁹⁶ V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei Regolamenti e nella prassi parlamentare dell’età repubblicana*, in L. Violante (a cura di), *Storia d’Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001.

²⁹⁷ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 44.

²⁹⁸ *Ibidem*.

²⁹⁹ V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quad. cost.*, 2009;

³⁰⁰ R. IBRIDO, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2010, pp. 533 ss.;

³⁰¹ A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in *Quad. cost.*, 2018, p.3.

³⁰² A. MORRONE, *Quale forma di governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quad. cost.*, 1998, pp. 449 ss.;

³⁰³ F. LANCHESTER, *La riforma del Regolamento della Camera dei Deputati*, in S. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme*, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 239 ss.

³⁰⁴ V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 44-45.

³⁰⁵ Si tratta dell’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.

³⁰⁶ A. ZITO, *La formazione del Governo Renzi tra indirizzo di partito e accordo di coalizione*, in *Rassegna Parlamentare*, 2014, n. 2, pp. 349-372.

del primo mandato di Giorgio Napolitano alla Presidenza della Repubblica. La fine della XVI legislatura aveva rischiato di degenerare in una crisi di sistema che fu provvisoriamente risolta dalla nascita del Governo Letta. Il nuovo Esecutivo si configurava come un governo di iniziativa presidenziale, di «larghe intese» e «costituente». La consapevolezza della necessità di riformare il Parlamento italiano risulta dalla costituzione dei “gruppi di lavoro” voluti dal Quirinale e già nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio si rintraccia l’esigenza di avviare un nuovo progetto di riforma organica delle regole della politica³⁰⁷, che viene riconosciuta dalla commissione Letta-Quagliariello insediatasi in seno al Governo³⁰⁸. Ma il percorso si è rivelato tutt’altro che lineare poiché nella XVII legislatura la dialettica tra le forze di maggioranza e di opposizione è stata caratterizzata perlopiù da una tensione incessante, quando non da un aperto scontro³⁰⁹, che culmina, dopo la successione del Governo Renzi, con il fallimento del tentativo di una revisione costituzionale sul bicameralismo paritario. L’asprezza del dibattito intorno alla riforma costituzionale e la frattura tra fazioni opposte, determinata dall’esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016, rendevano pessimisti sulla possibilità di approvare una riforma dei Regolamenti parlamentari prima della fine della legislatura. Tuttavia, tanto nel dibattito politico³¹⁰ quanto in dottrina³¹¹, si era profilata la possibilità di superare la bocciatura della riforma nel suo complesso, recuperando le misure che erano state condivise dalla maggior parte dei commentatori e degli schieramenti politici, ovvero quegli interventi riformatori volti a razionalizzare l’organizzazione e il funzionamento delle Camere e a unificare, anche parzialmente, i loro Regolamenti. Pertanto, si può affermare che l’iter di approvazione della riforma abbia rappresentato un *unicum*. L’approvazione della riforma del regolamento fu definita «un insperato miracolo»³¹², sia per le modalità del suo svolgimento che per l’ampia condivisione dimostrata nella gran parte delle votazioni succedutesi³¹³. Peraltro, bisogna sottolineare che l’approvazione della riforma è avvenuta quando la campagna elettorale era ormai alle porte, appena otto giorni prima che il Presidente della Repubblica firmasse il decreto di scioglimento delle Camere.

All’inizio della Legislatura, entrambi i rami del Parlamento si erano adoperati nell’intento di riformare i propri Regolamenti, ma rimanevano vincolati all’esito del processo di revisione costituzionale (soprattutto il Senato poiché il testo di riforma costituzionale prevedeva un

³⁰⁷ M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Amministrazione In Cammino*, 2014, pp.1-2.

³⁰⁸ L.GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 46.

³⁰⁹ A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, cit., p. 2.

³¹⁰ Sulla stampa quotidiana si può ricordare innanzitutto l’intervento di L. ZANDA, *Camere. Prima del voto cambiamo i regolamenti*, in «Il Sole 24 ore», 2 giugno 2017, p. 6 e nella stessa linea S. CASSESE, *Come ridare al Parlamento il ruolo che gli spetta*, in «Corriere della Sera», 6 giugno 2017, p.1.

³¹¹ E. CATELANI, *Manutenzione dei Regolamenti parlamentari come strumenti di inizio di una mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2017, pp. 25 ss.; F. BASSANINI – A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli editore, Firenze, 2017.

³¹² La definizione deve essere attribuita al senatore a vita Giorgio Napolitano, in un messaggio inviato al relatore Calderoli e letto da quest’ultimo in chiusura della seduta del 20 dicembre 2017.

³¹³ A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, cit., p. 5 ss.

radicale cambiamento della composizione e delle funzioni di tale organo). È dopo il risultato referendario che le due Assemblee hanno sviluppato percorsi diversi.

Alla Camera, un tentativo era stato avviato dalla presidente Laura Boldrini³¹⁴ ma, in attesa del referendum costituzionale, la Giunta per il Regolamento nella seduta del 10 marzo 2016 aveva deciso di sospendere l'esame della proposta di modifica del regolamento³¹⁵ e, nonostante ci si trovasse in uno stato avanzato dei lavori³¹⁶, riapertasi la discussione, le divergenze politiche avevano prevalso facendo sfumare ogni possibilità di proseguire nella realizzazione del progetto di riforma. Un forte disincentivo erano state anche le divisioni registratesi sulla nuova legge elettorale di cui alla legge 6 maggio 2015, n. 52 (c.d. *Italicum*) approvata in via definitiva il 4 maggio 2015, che si legava alla riforma istituzionale ma la cui applicabilità era stata differita al 1° luglio 2016³¹⁷.

Al Senato, invece, la “ripresa” del dialogo sulle riforme regolamentari all'indomani del 4 dicembre ha fatto sì che il processo riformatore riprendesse vigore portando a dei risultati concreti. In poche settimane, soprattutto su impulso della Presidenza Grassi, la Giunta per il Regolamento, convocata per la prima volta il 10 luglio 2017 dopo una pausa di quasi tre anni³¹⁸, è riuscita a predisporre un testo di modifica capace di congiungere quanto era stato elaborato all'inizio della XVII legislatura alle proposte presentate precedentemente³¹⁹. Nella consapevolezza dei tempi necessariamente brevi di cui si disponeva per la conclusione dell'esame, volgendo ormai al termine la Legislatura, fu necessario far leva su un “metodo di lavoro” efficiente che si focalizzasse sugli interventi largamente condivisi e perciò capaci di garantire una rapida approvazione.

³¹⁴ L.GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 46.

³¹⁵ La proposta era stata presentata dai relatori nella seduta della Giunta del 14 ottobre 2014.

³¹⁶ Sulle riforme del regolamento della Camera a cui si fa riferimento si veda il resoconto stenografico della seduta della Giunta per il regolamento del 14 ottobre 2014, nel quale si riportano, inoltre, gli emendamenti proposti al testo base adottato dalla medesima giunta nella seduta dell'8 gennaio 2014.

³¹⁷ Riforma elettorale - Premessa, in riformeistituzionali.gov.it, Governo italiano - Dipartimento per le riforme istituzionali, 23 dicembre 2015.

³¹⁸ Al Senato l'ultima seduta della Giunta per il Regolamento in cui era stata esaminata una proposta di riforma del regolamento era stata quella del 12 marzo 2014.

³¹⁹ Ci si riferisce alla c.d. bozza di riforma del regolamento del Senato “Zanda-Quagliariello” (doc. II n. 29) predisposta del corso della XVI Legislatura e comunicata alla Presidenza del Senato il 2 febbraio 2012. La discussione sulla riforma dei regolamenti a “Costituzione invariata” sembrava poter giungere ad un momento di sintesi nella XVI legislatura: alla Camera dei deputati furono presentate le proposte d'iniziativa dei deputati Cicchitto (A.C. Doc. II, n. 3/XVI) e Bressa (A.C. Doc. II, n. 9/XVI), specificamente dirette ad introdurre strumenti di accelerazione dell'iter di determinati provvedimenti, alla formalizzazione della figura del Capo dell'Opposizione, al rafforzamento delle garanzie per le opposizioni. In Senato, a fronte di numerose proposte organiche di riforma, nella seduta della Giunta per il Regolamento del 13 gennaio 2009 il Presidente procedette alla nomina di due relatori, i senatori Quagliariello e Zanda, con il mandato di redigere congiuntamente un testo di sintesi tra i vari documenti sul quale trovare la più larga convergenza. Il nuovo testo (A.S. Doc. II, n. 29/XVI), presentato il 2 febbraio 2012, assunse a riferimento le originarie proposte di modifica Gasparri-Quagliariello (A.S. Doc. II, n. 6/XVI) e Zanda-Finocchiaro (A.S. Doc. II, n. 13/XVI), che analogamente ai testi presentati alla Camera introducevano l'istituto del cd. voto anticipato nonché una disciplina delle prerogative delle opposizioni; venivano inoltre sviluppati i contenuti e gli orientamenti comuni alle altre ipotesi di modifica prospettate, con l'obiettivo di giungere ad una riforma condivisa. Nella seduta della Giunta per il Regolamento del 16 febbraio 2012 la proposta dei senatori Quagliariello-Zanda fu assunta quale documento base per il prosieguo della discussione, che tuttavia si arrestò nel luglio dello stesso anno.

La Giunta discusse delle prospettive di riforma del Regolamento sulla base di un "decalogo"³²⁰ recante alcune proposte di principio, sulle quali si manifestò da subito una tendenziale ricerca di soluzioni condivise sia dalle forze politiche di maggioranza che da quelle di opposizione, ugualmente coinvolte³²¹. Questo intento fu perseguito attraverso la nomina di un Comitato ristretto costituito da esponenti di quattro differenti forze politiche³²². I complessi tematici sui quali si era raggiunto l'accordo tra le parti politiche e sui quali si era incentrata la discussione, sia nel Comitato ristretto che in Giunta, riguardavano: i Gruppi parlamentari; le Commissioni permanenti; la semplificazione e la razionalizzazione dei lavori; e le disposizioni di coordinamento.

Si rinviene qui, nel *modus operandi* adottato, un altro aspetto innovativo³²³ che caratterizza il testo proposto all'Aula. Il documento era ripartito in quattro articoli (riferiti al Regolamento) ognuno dei quali riassumeva le modifiche proposte dalla Giunta in relazione a distinti complessi tematici. Le finalità principali della novella regolamentare, infatti, possono essere ricondotte a disposizioni tese alla razionalizzazione dei procedimenti parlamentari, alla semplificazione dei lavori parlamentari e allo sforzo di omologare le discipline regolamentari delle due Camere³²⁴, secondo le parole dello stesso presidente Pietro Grasso pronunciate in diverse sedi. Tuttavia, nei quattro articoli in cui si sviluppa il documento di riforma trova spazio una pluralità eterogenea di norme che coprono moltissimi aspetti dell'attività parlamentare, raggruppate nei suddetti quattro diversi ambiti tematici, che costituiscono i "campi d'azione" della riforma.

Tra gli obiettivi perseguiti con più incisività, si rileva il tentativo d'invertire sulla tendenza di progressiva divaricazione tra le regole procedurali della Camera e del Senato. A riguardo ha avuto un peso specifico la dichiarazione di illegittimità costituzionale di significativi elementi della già menzionata Legge n. 52 del 2015, con la sentenza n.35 del 2017 della Corte costituzionale. Tramite il "monito" collocato a fine sentenza, in linea con le reiterate indicazioni comunicate dal nuovo presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, la Corte

³²⁰ Il presidente Grasso espose il proprio decalogo di proposte concrete in occasione di un convegno organizzato dall'associazione *italiadecide* dal titolo *Quali, limitate, riforme del Regolamento sono ancora possibili in questa Legislatura?*, che si è tenuto il 22 giugno 2017, presso il Senato, e ha costituito un momento importante di confronto tra decisori politici e dottrina sulla possibilità di realizzare almeno in parte la riforma del Regolamento del Senato. Un altro momento di confronto è stato il convegno di presentazione del Volume 2015-2016, de *Il Filangieri*, tenutosi qualche giorno prima alla Camera, dal titolo *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*.

³²¹ A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p.10.

³²² Nella seduta della Giunta dell'11 luglio il Presidente Grasso ha nominato membri di tale comitato i senatori Bernini (FI), Buccarella (M5S), Calderoli (Lega) e Zanda (PD), con l'incarico di «verificare l'esistenza di aspetti politicamente condivisi sui quali orientare le linee di intervento della Giunta».

³²³ A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 11.

³²⁴ Le tre direttrici che avrebbero dovuto orientare la volontà riformatrice erano delineate nelle parole dello stesso presidente del Senato, sen. Pietro Grasso, per pervenire ad un "bicameralismo razionalizzato", così come era stato teorizzato da parte della dottrina negli anni Ottanta; cfr. L. ELIA, *Proposta per un possibile riordino istituzionale, Relazione* al «Seminario di Villa Miani sulle riforme istituzionali», Gruppi parlamentari DC, Roma 11-12 gennaio 1987, in *Il Politico*, pp. 561 ss.; e S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Riv. Trim. di Dir. Pubb.*, 1983, pp. 1161 ss. Tali riferimenti dottrinali sono stati citati dallo stesso presidente del Senato, sia nella sua relazione al convegno, sia nel corso della seduta della Giunta.

avvertiva che avendo «l'esito del referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016 [...] confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive», s'imponeva la necessità d'introdurre sistemi elettorali che, seppure non fossero stati identici tra i due rami del Parlamento, non ostacolassero «all'esito dell'elezione, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee», onde evitare di compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare³²⁵. La dottrina³²⁶ ha inteso questo monito in modo estensivo, attribuendogli il significato di svolta nella pluridecennale storia dei tentativi di riforma istituzionale poiché ha di fatto orientato verso una precisa lettura della forma di governo e del bicameralismo³²⁷. Il monito non solo vincolava alla ricerca di leggi elettorali uniformi che scongiurassero l'originarsi di maggioranze diverse tra Camera e Senato, ma rendeva altrettanto urgente anche il proseguimento dell'opera di riforma dei regolamenti parlamentari approvati ai sensi dell'art.64, comma 1, Cost., verso l'eliminazione di asimmetrie e difformità tra le due Assemblee. L'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016 e la sentenza n. 35 del 2017 avevano contribuito a riaffermare «la lettura di Camera e Senato non come due distinti e autonomi organi costituzionali, bensì come articolazioni di un (unico) organo costituzionale, il Parlamento»³²⁸. Ciò a fronte della serie di progetti falliti di riforma del bicameralismo che miravano a differenziare i due rami del Parlamento. In questa prospettiva, dunque, vanno letti i molti interventi che, nell'ambito della riforma del regolamento del Senato del 2017, tendono a un avvicinamento tangibile. Prima fra tutte, si muove in questa direzione la riforma cruciale sulla disciplina del computo degli astenuti, che andando nel senso della loro neutralizzazione elimina forse la principale storica asimmetria tra i regolamenti delle due Camere.

Un altro aspetto fondamentale di cui si è occupata la riforma riguarda la centralità delle Commissioni permanenti³²⁹ quali sede privilegiata della mediazione politica. L'obiettivo è stato quello di valorizzare il lavoro delle Commissioni parlamentari attraverso la modifica di una serie di istituti del diritto parlamentare, nella convinzione che dal lavoro delle Commissioni derivasse in larga misura la capacità di incidere sulla società e sul sistema istituzionale. Proseguiva in questo modo il percorso di rivalutazione delle Commissioni permanenti come luogo istituzionale, in continuità con le riforme del 1971 e del 1988 in cui esse avevano già acquistato una sempre maggiore autonomia³³⁰. La riforma, infatti, coerentemente con quanto enunciato nel "decalogo" presentato dalla Presidenza alla Giunta del Regolamento l'11 luglio 2017, muoveva dall'assunto che l'attività delle Commissioni fosse decisiva nella definizione in concreto degli obiettivi di semplificazione e

³²⁵ L.GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 46.

³²⁶ *Ibidem*.

³²⁷ *Ibidem*.

³²⁸ *Ibidem*.

³²⁹ Più precisamente si tratta dell'art. 2 del testo della riforma, che introduce modifiche agli articoli 21, 22, 23, 28, 33, 34, 35, 36, 40, 42, 43, 46 e 47 (inseriti nel Capo VI del Regolamento, dedicato alle Commissioni permanenti, speciali e bicamerali) nonché all'articolo 144.

³³⁰ Al riguardo, C. DE CARO, *La struttura delle Camere*, in T. Martines, G. Silvestri (a cura di), *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011, pp.126 e ss.

razionalizzazione sia del procedimento legislativo, sia dell'attività di indirizzo e controllo³³¹. Le Commissioni, nel regolamento riformato, divengono sempre più sedi della decisione parlamentare e non soltanto sedi preparatorie della decisione stessa³³². La più grande novità riguarda il procedimento legislativo con l'introduzione del principio di assegnazione preferenziale dei disegni di legge in sede deliberante e redigente. In coerenza con questa opzione si riserva alle Commissioni permanenti, speciali e bicamerali uno spazio assai ampio di "due settimane ogni mese con i lavori dell'Assemblea". L'elemento più innovativo è in questo caso rappresentato dall'introduzione del principio della non coincidenza al fine di favorire un'istruttoria concentrata e più specifica, consentendo a tutti i senatori di partecipare alla discussione in Aula³³³.

Questa evoluzione nel senso di riguadagnare centralità alle Commissioni e auspicata per recuperare sia in efficienza, sia in centralità del procedimento legislativo, è resa possibile non soltanto grazie alle puntuali modifiche introdotte con riferimento alle sedi privilegiate di assegnazione dei disegni di legge e di procedure informative, ma anche in ragione dell'introduzione delle nuove norme antiframmentazione e antitrasformismo di cui all'art. 1 della riforma del Regolamento del Senato³³⁴.

Si tratta di un ulteriore, importante campo d'intervento della novella regolamentare, che consiste in una serie di modifiche alla disciplina dei requisiti richiesti per la formazione dei gruppi parlamentari, volte a disincentivare il "transfughismo"³³⁵ ovvero la mobilità dei parlamentari da un gruppo parlamentare a un altro a seguito di scissioni in seno ai partiti politici³³⁶. Il problema posto da questa mobilità è l'allontanamento, dopo il momento elettorale, dei gruppi parlamentari costituitisi dai cittadini cui si erano presentati. Nonostante si tratti di un argomento di particolare attualità, il fenomeno non può certamente dirsi inedito, se già in dottrina, con riguardo alla XIII legislatura, si parlava di vera e propria «esplosione del fenomeno dei cambiamenti di gruppo da parte dei singoli parlamentari»³³⁷. Il novellato

³³¹ A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 25 ss.

³³² L. ELIA, *Le Commissioni parlamentari italiane nel processo legislativo*, Modena, Società tipografica modenese, Modena, Antica tipografia Soliani, 1961; sul processo decisionale in Commissione v. anche M. MIDIRI, *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2007, n. 4, p. 1035-1056; R. PERNA, *Le Commissioni parlamentari al tempo del maggioritario*, in E. DI GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, pp. 141-154.

³³³ Quello della frequente concomitanza tra i lavori delle Commissioni e i lavori dell'Assemblea è un annoso problema già riscontrato nelle precedenti legislature e spesso richiamato all'attenzione dai senatori nel corso della XVII Legislatura. In realtà, il comma 6 dell'articolo 29 R.S. dispone che quando l'Assemblea è riunita le Commissioni sono tenute a sospendere la seduta solo se sono in sede deliberante o redigente e su richiesta del Presidente del Senato o di un terzo dei Senatori presenti in Commissione (cfr. A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit.).

³³⁴ L'art. 1 della proposta modifica gli artt. 5, 13, 14, 15, 16-bis, 18 e 17 r.S.

³³⁵ Si parla di "transfughismo" secondo la sua definizione giornalistica, ma nel dibattito politico e nel confronto sul punto in seno alla Giunta del Regolamento i termini utilizzati sono quelli di "antiframmentazione" e "antitrasformismo", cfr. Senato della Repubblica, Assemblea, 20 dicembre 2017, res. sten., pp. 6, 17 e 1.

³³⁶ Si tratta di un aspetto che tocca assai da vicino il principio del divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost. che non risulta violato, si veda L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 42.

³³⁷ V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 100.

art. 14 del regolamento prevede non più solo requisiti numerici per la formazione di un gruppo (un numero minimo di dieci senatori) ma altresì requisiti politico-elettorali³³⁸. Si aboliscono i “gruppi autorizzati” o “in deroga” (salvo il gruppo rappresentativo delle minoranze linguistiche). Si vieta l’istituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura, a meno che essi non risultino dall’unione di gruppi precostituiti oppure dalla rottura di coalizioni di partiti o movimenti politici che si erano presentate alle elezioni con il proprio simbolo. Infine, hanno suscitato notevole interesse le disposizioni volte a istituire un “sistema sanzionatorio” in caso di cambio di gruppo (che sia avvenuto indipendentemente dalla volontà dell’interessato): si prevede la decadenza di tutti i componenti degli Uffici di Presidenza delle Commissioni permanenti, dei Vicepresidenti e Segretari dell’Assemblea, con la motivata esclusione del Presidente e dei questori³³⁹. Alla luce delle nuove norme antiframmentazione, dunque, le Commissioni permanenti si presentano sempre più come proiezione non solo della proporzione esistente tra Gruppi in Assemblea, ma anche del rapporto tra maggioranza e opposizione. La nuova disciplina dei Gruppi di cui ai nuovi articoli 14 e 15 r.S., mira ad evitare manovre politiche che possano alterare la maggioranza parlamentare in sede decentrata. L’intervento di riforma è tutto sommato coerente con la riforma elettorale recata dalla legge 3 novembre 2017, n. 165 (comunemente nota come *Rosatellum*)³⁴⁰, che mira a restituire un quadro politico-parlamentare il più possibile fedele al risultato elettorale, contrastando fenomeni di frammentazione e mobilità all’interno del Parlamento.

Sebbene nel corso della discussione dei contenuti delle modifiche regolamentari si fosse affermato che una delle finalità ispiratrici della riforma era quella di prevedere strumenti di garanzia delle prerogative dell’opposizione, nel contenuto della riforma ben poco sembra sia stato apportato per disciplinare l’organizzazione dell’opposizione e delle sue funzioni³⁴¹: è stata introdotta una serie di elementi tipici dello statuto dell’opposizione ad integrazione di quelli già presenti, invero piuttosto deboli³⁴². Nella stessa sede vi è una interessante modifica relativa anche alla Giunta per il Regolamento, non solo perché si chiarisce che la sua composizione – per quanto possibile – debba rispecchiare la proporzione tra i Gruppi in Assemblea, evitando in questo modo che le opposizioni possano avere la maggioranza in tale Giunta, ma perché contestualmente si prevede (mediante la modifica recata all’art. 18, comma

³³⁸ Cfr. art. 14, c.1 r.S. secondo cui «deve 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».

³³⁹ La ragione principale va rintracciata nel ruolo che il Presidente del Senato può essere chiamato ad esercitare attraverso l’istituto della supplenza di cui all’articolo 86 Cost. Ma la scelta di non assoggettare alle sanzioni derivanti dal trasferimento ad altro Gruppo parlamentare la carica presidenziale è dovuta anche alle caratteristiche d’imparzialità del suo ruolo e all’esigenza di garantire stabilità e continuità alle sue finzioni. Diversa è la scelta di sottrarre al meccanismo di automatica decadenza i senatori Questori, che va legata essenzialmente alla necessità di non creare fratture nella continuità amministrativa dell’Istituzione; cfr. A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in www.federalismi.it, n.1/2018, pp. 16-17.

³⁴⁰ 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*, 2017, p. 2.

³⁴¹ A. ANTONUZZO, G. PERNICIARO, *Statuto dell’opposizione: non è questo il momento... ma vanno rafforzate le garanzie delle minoranze*, in V. Lippolis – N. Lupo (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, in *Il Filangieri*, Napoli, quaderno 2015-2016, pp. 145 ss.;

³⁴² L.GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.43.

3-bis) che la questione di interpretazione del regolamento, sollevata da uno o più presidenti di gruppo la cui consistenza numerica sia pari ad almeno un terzo dei componenti del Senato, comporti la convocazione della Giunta da parte del presidente. Lungi dall'essere limitata alla sfera delle attribuzioni dei gruppi parlamentari e dei loro presidenti, la modifica determina così un cambiamento di particolare rilevanza nel ruolo della Giunta per il regolamento e del suo rapporto con il presidente. Finora, infatti, la Giunta era convocata a discrezione del Presidente se e quando riteneva che una questione fosse meritevole di approfondimento collegiale, ora invece si rende possibile una sorta di "etero-convocazione" dell'organo (benché subordinata a un quorum non bassissimo)³⁴³. In questa direzione va interpretata anche l'assegnazione della Presidenza della *Giunta per le elezioni e le immunità parlamentari* a un senatore appartenente a un gruppo dell'opposizione. È stata poi sostituita la disciplina introdotta nel 1988 con quella revisionata, che prevede di riservare una quota di tempo alle iniziative sottoscritte da almeno un terzo dei senatori³⁴⁴. Infine, va ricordato che un primissimo effetto della volontà di salvare quanto giudicato positivamente dalla maggior parte dei commentatori e degli attori politici delle riforme istituzionali è stata l'istituzione del «ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, formato dal personale di ruolo delle due Camere [...]», secondo quanto previsto nelle disposizioni finali (art. 40, c.3) del progetto di riforma costituzionale. Approvata da parte dei due Uffici di Presidenza con l'intento di razionalizzare e migliorare l'efficienza dell'apparato amministrativo del Parlamento³⁴⁵, la cooperazione per l'adozione di uno Statuto unico dei dipendenti si muoveva anche sulla scia di quanto già realizzato con l'apparato bibliotecario³⁴⁶. Successivamente al respingimento della riforma costituzionale, il 10 maggio 2017, con un comunicato congiunto di Camera e Senato è stata annunciata la volontà dei due uffici di Presidenza di istituire il ruolo unico del personale dipendente, con l'obiettivo di ridurre le spese amministrative dei due rami del Parlamento e aumentare la qualità del lavoro a supporto dell'attività parlamentare. Nel comunicato è sottolineata la portata del rinnovamento, che viene giudicato come «la più importante e radicale riforma interna delle Amministrazioni di Senato e Camera dalla nascita della Repubblica».

La riforma del Senato del 2017 non sembra orientare il sistema politico-istituzionale verso una direzione univoca³⁴⁷. Non c'è, infatti, una precisa finalità della riforma che possa indirizzare le dinamiche del sistema dei partiti e della forma di governo verso un modello preciso, tanto che, in base alle direttrici seguite nel documento, le modifiche apportate al Regolamento del Senato sono state considerate prevalentemente di "manutenzione

³⁴³ G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, cit., p.2.

³⁴⁴ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.43.

³⁴⁵ L. GIANNITI, *Per un ragionevole bicameralismo amministrativo*, in F. Bassanini e A. Manzella (a cura di), *Due Camere, un Parlamento*, cit., pp. 49 ss.; 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.

³⁴⁶ A. CASU, *La Camera dei deputati. Un profilo storico-costituzionale*, Aracne, Roma, 2015, pp.91-92; v. anche G. MELIS, F. RUSSO (a cura di), *Nilde Iotti e la "nuova" Biblioteca della Camera dei deputati*, il Mulino, Bologna, 2021.

³⁴⁷ A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, cit., p. 17 ss.

istituzionale”³⁴⁸. La riforma dichiaratamente «organica»³⁴⁹ appare “limitata” a quelle poche e non procrastinabili modifiche del regolamento, escludendo e rinviando quelle che avrebbero determinato uno scontro o comunque una non totale condivisione da parte di tutti i soggetti politici coinvolti. Di conseguenza, contrariamente a quanto auspicato all’inizio della legislatura³⁵⁰, sono state sacrificate le innovazioni che, seppur giudicate necessarie dalla maggioranza del comitato, non erano condivise da tutte le forze politiche e che non avrebbero perciò ricevuto un appoggio tale da garantirne un iter così spedito e sereno.

In dottrina, infatti, è ampiamente condivisa l’opinione secondo cui una così ampia riforma del regolamento del Senato, tenuto anche conto del “metodo di lavoro” adottato per il suo conseguimento, sia da giudicare positivamente³⁵¹, non solo per i tempi relativamente brevi della sua approvazione, ma anche perché il consenso ben superiore alla maggioranza assoluta prescritta dall’art. 64 della Cost. ha riaffermato il principio, spesso dimenticato in passato, per il quale le “regole del gioco” debbano essere necessariamente frutto di accordi tra le maggiori forze politiche³⁵².

3. Conclusioni.

Una questione aperta su cui la dottrina si interroga da tempo riguarda la prospettazione del diritto parlamentare, inquadrato nel diritto pubblico³⁵³, come “avanguardia” del diritto costituzionale italiano³⁵⁴, secondo un’ipotesi che muove dal pensiero di Silvano Tosi³⁵⁵. Una definizione che la recente riforma dei regolamenti parlamentari mette nuovamente in discussione³⁵⁶, spingendo a riflettere sulle origini dei regolamenti e delle procedure parlamentari.

Nella fase di massima centralità del Parlamento in funzione del processo d’integrazione sociale e della solidarietà nazionale, il sistema politico era riuscito a sfruttare a pieno le risorse

³⁴⁸ G. DI COSIMO, *Le riforme istituzionali dopo il referendum*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2017, pp. 11 ss.

³⁴⁹ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 41.

³⁵⁰ D. CABRAS, *La riforma dei Regolamenti parlamentari: un obiettivo da non sottovalutare*, in *www.federalismi.it*, 2013;

³⁵¹ Su questa linea si veda il quaderno 2015-2016 de *il Filangieri*, sul tema del Parlamento dopo il referendum costituzionale; v. inoltre A. Manzella, *Per un monocameralismo amministrativo*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 601 ss.

³⁵² R. CERRETO, *L’adozione e la modifica dei Regolamenti parlamentari*, in R. Dickmann e S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L’esperienza dell’Italia*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 25 ss.; F. CLEMENTI, E. GIANFRANCESCO, *La perdurante esigenza di riforma dei Regolamenti parlamentari*, in F. Bassanini e A. Manzella (a cura di), *Due Camere, un Parlamento*, cit., pp. 119 ss.

³⁵³ V. G. NEGRI, *Il diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico*; v. anche V. MICELI, *Per una cattedra di diritto parlamentare*, in Roma. *Rivista di politica parlamentare*, 1898, p. 748.

³⁵⁴ L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, p.3.

³⁵⁵ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 20; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, I ed., Giuffrè, Milano, 1974; F. LANCHESTER, *Politica e diritto in Silvano Tosi*, in *www.federalismi.it*, n.10/2009.

³⁵⁶ ARR, *Convegno, A cinquant’anni dai regolamenti parlamentari del 1971*, cit., intervento di N. LUPO.

offerte dalle procedure parlamentari, grazie ai regolamenti del 1971³⁵⁷. Questi, infatti, svolsero una funzione fondamentale e costituirono un momento costruttivo di proficua collaborazione tra i partiti politici, le amministrazioni parlamentari e i due presidenti (Fanfani e Pertini) che seppero svolgere un ruolo di leadership ma anche di coordinamento temporale e contenutistico dei due rami del Parlamento. Un ruolo importante i regolamenti parlamentari hanno svolto anche negli anni Ottanta, al fine di assicurare un funzionamento in chiave maggioritaria del sistema politico³⁵⁸. Dagli anni Novanta in poi, invece, l'espletamento delle funzioni dei regolamenti parlamentari si è svolto faticosamente e questa anomalia ha contribuito all'emarginazione, se non alla paralisi del Parlamento. L'incertezza della stessa disciplina costituzionale sul bicameralismo, costantemente oggetto di revisioni e progetti di riforma, mette in luce la difficoltà di utilizzare le risorse istituzionali da parte della politica ed evidenzia come la logica di evoluzione del sistema non avverta il valore aggiunto delle procedure parlamentari, che vengono percepite come superflue, se non come dannose dai governi dotati di una qualche legittimazione elettorale, seppure indiretta. Per Nicola Lupo la risposta è da ricercare in larga parte nel sistema elettorale: la modifica della legge elettorale in senso maggioritario del 1993 fu una modifica "sopportata" dal sistema politico, una modifica in una certa misura non voluta che, infatti, non fu completata da riforme istituzionali né da riforme regolamentari, se non in modo assai parziale. Se a ciò si aggiunge la cronica e drammatica instabilità della legge elettorale e il tentativo di aggiramento della forma di governo parlamentare compiuto a Costituzione invariata da leggi elettorali con premio di maggioranza (che secondo alcuni configuravano un modello italiano di governo, poi vanificato con le sentenze della Corte costituzionale n.1/2014 e n. 35/2017), si comprende che negli ultimi trent'anni le risorse offerte dalle procedure parlamentari non sono state utilizzate e, anzi, la razionalizzazione derivante dai regolamenti parlamentari non solo non è stata avvertita come un'esigenza ma in questa fase è stata spesso vista come un disvalore. Il fatto che la storia dei regolamenti parlamentari si sia finora svolta nel segno della continuità e sia stata connotata da revisioni "miti", «dal carattere spesso dichiaratamente provvisorio o sperimentale, secondo una logica riformatrice di tipo novellistico o incrementale»³⁵⁹, può essere vista in parte come causa e in parte come effetto di visioni politiche poco lungimiranti. Nell'ottica del decisionismo il Parlamento è portato a fornire risposte immediatamente, che spesso si dimostrano penalizzanti per processi deliberativi pubblici, come quelli parlamentari, che necessitano invece di un processo ordinato. Se la dimensione relazionale fu l'aspetto più innovativo dei regolamenti del 1971, la lunga transizione apertasi fra il 1989 e il 1994 ha messo in luce come non si tratti più soltanto di una relazione tra istituzioni investendo anche la dimensione della società, che è cambiata profondamente.

³⁵⁷ Secondo la riflessione di Nicola Lupo, le risorse che le procedure parlamentari offrono al sistema politico consistono nella proceduralizzazione e pubblicizzazione dei processi decisionali; consentono l'attivazione di procedure di controllo e la partecipazione ad attività amministrative spettanti al governo; assicurano forme di integrazione e di identificazione dei cittadini nelle istituzioni. Cfr. *Ibidem*.

³⁵⁸ G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, n.2/1994, pp. 171-186.

³⁵⁹ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 27; v. anche G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Giuffrè, Milano, 2002.

LEGGE COSTITUZIONALE 19 OTTOBRE 2020, N.1: LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI. FRA INNOVAZIONI ISTITUZIONALI ED IMPATTO SUI REGOLAMENTI PARLAMENTARI.

di *Emanuele Guido Vigna*

SOMMARIO: 1. La riduzione del numero dei parlamentari: cenni storici 2. Iter di approvazione e contenuto della legge costituzionale n.1\2020 2.1. I pro e i contro della riforma: considerazioni a partire dalle problematiche individuate dai redattori della riforma. 3. L'impatto della riforma sui Regolamenti parlamentari: profili rilevanti e prospettive.

1. La riduzione del numero dei parlamentari: cenni storici e introduttivi

Si dica dappprincipio che, secondo chi scrive, il risultato conseguito con la legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, rappresenta un punto di arrivo di portata epocale nel dibattito istituzionale circa la possibilità - o per meglio dire, la convenienza - di procedere ad una riduzione del corpus complessivo dei parlamentari.

Infatti, come la dottrina non si stanca rimarcare, tale progetto di riforma non perviene nel dibattito pubblico come un elemento di innovazione privo di precedenti, ma anzi possono essere passati in rassegna diverse proposte di revisione costituzionale analoghe nella storia repubblicana³⁶⁰: fra le altre, possiamo richiamare alla memoria - ai soli fini riepilogativi - i lavori della Commissione Bozzi della IX legislatura, la proposta della Commissione D'Alema della XIII legislatura, il progetto di riforma del governo Berlusconi nella XIV legislatura, il gruppo di lavoro istituito dal Presidente Napolitano nel 2013³⁶¹ e infine la proposta Quagliariello-D'Alema, che prevedeva proprio la riduzione a 400 deputati e 200 senatori ed era prospettata come alternativa alla riforma Renzi-Boschi (anch'essa poi di fatto fallita, per volontà del corpo elettorale chiamato alle urne nel Referendum del 4 dicembre 2016).³⁶²

E, ad onor del vero, il dibattito su questo tema era già ben radicato in sede Costituente. Il confronto più acceso si sviluppò all'interno della seconda sottocommissione, ove emersero posizioni variegate che meritano di essere ricordate - se non altro - per la loro portata

³⁶⁰ F.Clementi, Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more». *Osservatorio sulle fonti*, 2: 1. Testo disponibile all'indirizzo web <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/speciali/speciale-la-legislatura-del-cambiamento-alla-ricerca-dello-scettro-2-2019/1428-sulla-proposta-costituzionale-di-riduzione-del-numero-dei-parlamentari-non-sempre-less-is-more/file>, 2022.
C.Fusaro, Per una storia delle riforme costituzionali (1948-2015). *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XLV, 2: 431, 2015 P.Pombeni, La questione costituzionale in Italia. Bologna: Il Mulino, 2016

³⁶¹ A.Pertici, La riduzione del numero dei parlamentari e le questioni aperte sulla rappresentanza e sul buon funzionamento delle Camere, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

³⁶² in tale occasione il 40,88% votò SI e il 59,12 si espresse con il NO, vedi E.Rossi, L'esito del referendum costituzionale del 2020, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

estremamente attuale e per garantire una continuità organica del lavoro rispetto alle considerazioni precedentemente svolte.

Taluni - aderendo ad un modello cosiddetto "dinamico"³⁶³ - proposero di fissare un rapporto fra deputati eletti ed abitanti: fra questi, il relatore Giovanni Conti (Pri) propose di eleggere un deputato ogni 150.000 abitanti, altri addirittura di ridurre rapporto tra deputati e abitanti a 1\120.000 (verso questa direzione l'idea di Lussu, del Partito sardo d'azione).³⁶⁴

Altri costituenti - in prospettiva "statica" - optarono invece per un numero fisso: l'idea di orientare tale numero sulla quota di 400 deputati - come del resto è stato previsto dalla legge costituzionale n.1\2020 - provenne ancora una volta da Conti, il quale era un convinto sostenitore di camere snelle, definite come "più autorevoli e meglio funzionanti"³⁶⁵ (dello stesso parere risultavano autorevoli costituenti come Einaudi e Perassi). Non mancarono, in ogni caso, altre proposte: Nobile (Pci) propose il numero di 300 deputati, Bozzi (partito liberale) optò per 450, La Rocca (Pci) ritenne che non si dovessero superare i 500.³⁶⁶

Sul versante completamente opposto, ci fu una folta rappresentanza di costituenti - soprattutto nelle fila della Dc (da Cappi a Bulloni, passando per Fuschini) - che si fecero portatori dell'esigenza di predisporre un Parlamento con camere ampie al fine di garantire un elevato grado di rappresentanza, ma anche fra questi ultimi i numeri proposti erano assai variabili, a dimostrazione dell'alto indice di discrezionalità che aveva sin dall'origine caratterizzato il tema.³⁶⁷

Anche per questa sostanziale incapacità di trovare una sintesi che valorizzasse e rispecchiasse lo spirito compromissorio che la Carta si era proposta di avere³⁶⁸, la Costituente non venne stabilendo un numero fisso, seppure scelse di fatto di prediligere - in nome di una maggiore rappresentatività, annichilita nel recente passato fascista - assemblee numerose, prevedendo l'elezione di un deputato ogni 80.000 abitanti (o frazione superiore a 40.000) e di un senatore ogni 200.000 abitanti (o frazione superiore a 100.000).³⁶⁹

Fu solo nel 1963 che la legge di revisione costituzionale n.2\1963³⁷⁰ stabilì la riduzione della durata della legislatura del Senato da sei a cinque anni, uniformandola a quella della Camera, e fissò definitivamente il numero complessivo dei deputati a 630 e quello dei senatori a 315.³⁷¹

Come è superfluo precisare, è stato quest'ultimo in definitiva l'assetto che ha caratterizzato la composizione delle camere in tutta la storia repubblicana fino alla recente riforma di cui in

³⁶³ L.Di Majo, Riduzione del numero di parlamentari e centralità del parlamento, Gruppo di Pisa-Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale, ISSN 2039-8026, p. 59

³⁶⁴ A.Pertici, La riduzione del numero dei parlamentari e le questioni aperte sulla rappresentanza e sul buon funzionamento delle Camere, cit., p. 318

³⁶⁵ ibidem

³⁶⁶ Ibidem

³⁶⁷ Ibidem, p. 319

³⁶⁸ non a caso la dottrina parla di una "Carta nata per unire". E.Cheli Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica, Il Mulino, Bologna, 2014.

³⁶⁹ A.Pertici, La riduzione del numero dei parlamentari e le questioni aperte sulla rappresentanza e sul buon funzionamento delle Camere, cit.

³⁷⁰ GU n.40 del 12-02-1963

³⁷¹ per una specifica rassegna sul tema, cfr. E. Rossi, Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto Albertino ad oggi, in Meno parlamentari più democrazia?, cit., 17-36.

oggetto.

2. *Iter di approvazione e contenuto della legge costituzionale n.1\2020*

Dopo aver individuato per grandi - ma imprescindibili - linee la cornice storica ed istituzionale che ha rappresentato, a torto o a ragione, un antefatto di decisiva importanza per lo sviluppo sostanziale della legge costituzionale n.1\2020, risulta in questa sede opportuno ripercorrere rapidamente l'iter complesso di approvazione della legge costituzionale in questione, soffermandosi poi con particolare grado di attenzione sugli elementi peculiari e novativi che hanno - in ultima analisi - caratterizzato la riforma stessa.

In data 8 ottobre 2019 la Camera dei Deputati ha approvato la proposta di legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, precedentemente già approvata in seconda deliberazione dal Senato: alla Camera l'approvazione in seconda deliberazione è avvenuta con la maggioranza dei 2\3 dei componenti, mentre al Senato "solo" con la maggioranza assoluta.

Il testo della legge di revisione costituzionale è stato quindi pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 12 ottobre 2019 ma, secondo quanto consentito dall'articolo 138 della Costituzione, 1\5 dei Senatori ha fatto domanda entro tre mesi dalla pubblicazione per sottoporre tale legge a referendum popolare confermativo, dato che al Senato - come appena ricordato - non era stata raggiunta in sede di seconda deliberazione una maggioranza qualificata.

A questo proposito, è stato indetto dapprima referendum in data 29 marzo 2020³⁷². Poi, "in considerazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili"³⁷³, con un ulteriore d.P.R. è stato in prima istanza revocato il precedente atto di indizione e - di conseguenza - con decreto legge 17 marzo 2020 n.18 (art.81), è stato prorogato il termine di indizione del referendum medesimo, stabilito eccezionalmente entro 240 giorni (anziché 60) dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum che lo aveva ammesso, in data 23 gennaio 2020.³⁷⁴

Infine, con d.P.R. 17 luglio 2020³⁷⁵, sono stati convocati i comizi elettorali, sia per il referendum di cui sopra, sia per le elezioni regionali e comunali previste³⁷⁶, nelle date del 20 e 21 settembre 2020³⁷⁷. L'esito è stato a dir poco schiacciante ed è andato nella direzione di

³⁷² d.P.R. 28 gennaio 2020

³⁷³ d.l. 17 marzo 2020, n.18

³⁷⁴ A.Pertici, La riduzione del numero dei parlamentari e le questioni aperte sulla rappresentanza e sul buon funzionamento delle Camere, cit., p.319

³⁷⁵ GU 18 luglio 2020, n.180

³⁷⁶ si vota per il rinnovo dei Consigli regionali e dei Presidenti di Regione (per sette Regioni); quelle per il rinnovo dei Consigli comunali e dei Sindaci (955 comuni ricompresi in numerose regioni a statuto ordinario, nonché in Friuli Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta); quelle suppletive relative a due collegi senatoriali (in Sardegna e Veneto). E.Rossi, L'esito del referendum costituzionale del 2020, cit., p.311

³⁷⁷ Consistenti peraltro sono le perplessità della dottrina in ordine a tale accorpamento, che costringe gli elettori ad esprimersi contemporaneamente per votazioni dal significato e dal valore assai diverso e disomogeneo. Ibidem, p.312 s.s.

una convinta conferma del corpo elettorale alla legge di revisione costituzionale: con un'affluenza del 51,12% su un novero complessivo di circa 46.500.000 aventi diritto al voto, il SI è prevalso con il 69,96% mentre il NO si è fermato al 30,04%.³⁷⁸

Dunque, nella storia dei referendum costituzionali - seppur breve, dal momento che sono stati indetti solo 4 referendum costituzionali nella storia repubblicana - quella del 2020 rappresenta la consultazione referendaria con la più alta percentuale di voti favorevoli alla riforma oggetto del quesito³⁷⁹ e tale aspetto, come evidenzia la dottrina, “appariva scontato anche prima della consultazione, in considerazione del carattere marcatamente populista e anti-casta della revisione costituzionale”.³⁸⁰

Al termine di questo gravoso iter, si giunge così all'approvazione definitiva (anche da parte del corpo elettorale) e dunque alla promulgazione della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, che è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.261 del 21 ottobre 2020.

Se si volesse da subito far emergere l'elemento più caratteristico della suddetta legge di revisione costituzionale, bisognerebbe tenere presente che con essa si è prevista una drastica riduzione del numero dei parlamentari - essenzialmente attraverso la modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione - passando da 630 deputati agli attuali 400 e da 315 senatori agli attuali 200: con un semplice calcolo aritmetico si nota che si è addivenuti ad un taglio complessivo di circa il 36,5% della composizione del Parlamento della Repubblica.

Proseguendo nella rassegna delle modifiche effettuate agli articoli 56 e 57 della Costituzione deve essere evidenziata anche la riduzione del numero degli eletti nella circoscrizione Estero: si passa da un novero di 12 a 8 deputati per quanto attiene la Camera dei Deputati, e - per quanto concerne il Senato della Repubblica - la riduzione comporta l'elezione di soli 4 senatori, rispetto ai 6 che si eleggevano precedentemente all'entrata in vigore della suddetta legge costituzionale.

Inoltre, per ciò che attiene alla composizione del Senato, il numero minimo di senatori per ciascuna regione è ridotto da 7 a 3, e tale dato si riferisce anche alle Province autonome: fanno eccezione il Molise, con solo due senatori, e la Valle d'Aosta, con uno.

Un ulteriore intervento degno di nota - come si accennava - interessa la formulazione dell'art.59 della Costituzione.

Il secondo comma recita che: “il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque”.

³⁷⁸ Ibidem, p.321

³⁷⁹ ibidem. Sul tema v.anche N.Lupo, Referendum: l'esito è stato chiaro, ma cosa avverrà ora?, in www.open.luiss.it.

³⁸⁰ F.Biondi dal Monte - E.Rossi, Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi, in Quaderni costituzionali, n. 3/2020, 507 ss. Per M. Manetti, La riduzione del numero, cit., 534, (che scrive ovviamente prima del 20 settembre) il referendum costituzionale sancirà “il trionfo della demagogia antiparlamentare”

Variando il lessico, viene recepita l'interpretazione maggiormente restrittiva che parte della dottrina³⁸¹ aveva formulato rispetto al precedente testo dell'articolo 59, che - per sua formulazione maggiormente generica - lasciava effettivamente una più ampia discrezionalità al Capo dello Stato nella nomina dei Senatori a vita e conseguentemente nella loro quantificazione.

La formulazione precedente del secondo comma dell'articolo 59 infatti era privo del secondo periodo ora introdotto e si limitava ad affermare "il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario", senza curarsi di fatto dell'eventuale presenza in Senato di altri senatori già nominati dai propri predecessori.

Per completezza della ricostruzione che si sta tentando di delineare, va altresì detto che l'interpretazione estensiva della vecchia formulazione dell'articolo 59 della Costituzione venne in realtà seguita "soltanto" da due Presidenti della Repubblica - Sandro Pertini (in carica dal 1978 al 1985) e Francesco Cossiga (in carica dal 1985 al 1992) - i quali nominarono cinque Senatori a vita ciascuno.³⁸²

La tendenza venne poi subito invertita da Scalfaro il quale, avendo iniziato il proprio mandato con ben 10 senatori a vita già in carica, non ne nominò nessuno durante il suo settennato. 383

2.1 I pro e i contro della riforma: considerazioni a partire dalle problematiche individuate dai redattori della riforma

Come si anticipava nel precedente paragrafo, il corpo elettorale chiamato ad esprimersi in sede referendaria ha rivendicato a gran voce - con una convinzione pressoché atipica, soprattutto in sopratutto in quest'epoca di crescente astensionismo e di dilagante incertezza politica³⁸⁴ - la propria volontà circa la riduzione del numero dei propri rappresentanti in Parlamento.

³⁸¹ G.D'Orazio, Il numero dei senatori a vita nell'interpretazione del Capo dello Stato, In Silvestri G., a cura di, La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano. Atti di un convegno, Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984. Milano: Giuffrè, 1985. L.Scaffardi, Commento all'art. 59. In Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G.E., (a cura di), La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Vol. II. Bologna: Il Mulino, 2018.

³⁸² A.Pertici, La riduzione del numero dei parlamentari e le questioni aperte sulla rappresentanza e sul buon funzionamento delle Camere, cit.

³⁸³ vedi L.Scaffardi, Art. 59 Cost., in AA.VV., La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa e G.E. Vigevani, Bologna 2019 spiega "...il Presidente Scalfaro espresse in una nota scritta (1992) il suo convincimento che non dovessero essere contemporaneamente più di cinque i Senatori a vita di nomina presidenziale sui seggi di Palazzo Madama, decisione condivisa dai suoi successori. Una scelta meditata anche per evitare alterazioni nelle fragili maggioranze parlamentari che da ormai due decenni vedono i Governi in balia degli eventi quando affrontano le votazioni in Senato"

³⁸⁴ C.Crouch, Combattere la Post-democrazia, Editori Laterza, 2020, prefazione, IX mette in luce in luce una progressiva perdita di identità politica, che rende giorno dopo giorno più difficile - per ciascun cittadino - rispondere alla domanda: "Chi sono io, in quanto soggetto politico?". Vedi anche G.Azzariti in Diritto o Barbarie - Il costituzionalismo al bivio, Editori Laterza, 2021, pag.82, che parla di "individui isolati rinchiusi entro il proprio personalismo, fortemente omologati, ma privi di una prospettiva comune di progresso e riscatto"

Come hanno evidenziato illustri autori, il copioso consenso alla riforma è da imputarsi - oltre che ad un sentimento diffuso di “antipolitica”³⁸⁵ - ad una ritrovata omogeneità e precisione del quesito referendario: in altre parole i macro progetti di riforma, ossia le cosiddette “riforme palingenetiche”³⁸⁶, hanno lasciato spazio ad una modifica del testo costituzionale puntuale e facilmente intellegibile.³⁸⁷

Tuttavia, se dalle urne è emerso un esito - sia concessa l’iperbole - pressoché “plebiscitario”, analoga convinzione e unanimità circa la convenienza istituzionale della riduzione dei parlamentari non si è riscontrata nelle opinioni della dottrina.

Dunque, agli occhi di chi scrive, risulta ragionevole ripercorrere analiticamente gli argomenti favorevoli e contrari che proprio l’autorevole dottrina ha vivacemente espresso relativamente alle novità costituzionali prodotte dalla riforma, per comprendere più a fondo le conseguenze che essa ha prodotto sugli assetti istituzionali previgenti.

E, per procedere in questo senso, bisogna ex ante inquadrare la questione rispetto alle annose problematiche del sistema politico-partitico che la medesima riforma si proponeva ambiziosamente di risolvere e di conseguenza le finalità istituzionali che voleva perseguire.

Procedendo con ordine, notiamo che gli obbiettivi dichiarati dai redattori della riforma possono ricondursi essenzialmente a due diversi ambiti³⁸⁸: il primo atteneva alla volontà di ridurre i costi della politica³⁸⁹, il secondo alla necessità di conferire maggiore autorevolezza e funzionalità alle Camere nell’esercizio delle proprie competenze.³⁹⁰

Agli stringenti fini della presente ricerca, risulta in questa sede inopportuno soffermarsi sull’incidenza della riforma rispetto all’eventuale diminuzione della spesa pubblica, che sarebbe invero meritevole di trattazione organica e separata, nella quale venga adottato un approccio interdisciplinare, con particolare rilievo alle materie di economia e finanza pubblica.³⁹¹

³⁸⁵ v. par. 2

³⁸⁶ P. Caretti, L’ennesimo “revival” della Grande Riforma costituzionale in funzione paligenetica. *Osservatorio sulle fonti*, 2. Testo disponibile all’indirizzo web: <https://www.osservatoriosullefonti.it/>, 2013. Sul tema anche G.Cerrina Feroni, La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla? In E. Rossi, a cura di, *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, 2020

³⁸⁷ fin dall’origine le forze politiche si accordavano per una riforma basata su «interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome [a partire] dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari», come espresso al Punto n. 20 del Contratto di Governo sottoscritto tra la Lega e il MoVimento 5 Stelle.

³⁸⁸ C.Masciotta, L’impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari, in *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione - studi di teoria e ricerca sociale*, n.1\2022, p.3

³⁸⁹ G.Di Plinio, Un “adeguamento” della Costituzione formale alla Costituzione materiale. Il ‘taglio’ del numero dei parlamentari, in dieci mosse. *Federalismi*, 7. Testo disponibile all’indirizzo web: <https://www.federalismi.it/>, 2019

³⁹⁰ Contratto per il Governo del cambiamento, rinvenibile in repubblica.it, p. 20: «Occorre partire dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari: 400 deputati e 200 senatori. In tal modo, sarà più agevole organizzare i lavori delle Camere e diverrà più efficiente l’iter di approvazione delle leggi, [...] Sarà in tal modo possibile conseguire anche ingenti riduzioni di spesa poiché il numero complessivo dei senatori e dei deputati risulterà quasi dimezzato». Per approfondimenti, cfr., Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. *Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, a cura di A. Morelli, Napoli 2018.

³⁹¹ sul tema si rimanda alla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018 del 27 settembre 2018, 112. Vedi anche A.Marchetti, Sulla riduzione dei costi della politica, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 143-154.

L.Di Majo, *Riduzione del numero di parlamentari e centralità del parlamento*, cit.

Inoltre - come altri non indugiano a far notare - questo argomento è pericoloso perché si presta ad una narrazione populistica e antiparlamentare, che sottovaluta i costi insiti nel funzionamento di un sistema democratico.³⁹²

Ci si soffermi allora a ponderare gli elementi attinenti al secondo tema individuato, concernente la fisionomia e il funzionamento delle Camere a seguito della riforma.

In primis, un elemento di peculiare interesse - e dunque da approfondire nel prosieguo della trattazione - attiene alla contingenza che in linea generale, nei casi di progetti di riduzione del numero dei parlamentari intercorsi nella storia repubblicana e già richiamati precedentemente³⁹³, la riduzione del numero di rappresentanti nelle Camere si accompagnava sempre a una netta differenziazione delle funzioni e delle composizioni delle Camere stesse: tale elemento è facilmente riscontrabile per esempio dall'analisi della proposta Renzi-Boschi.³⁹⁴

In altre parole, tutti i progetti di riforma precedenti alla riduzione del numero di parlamentari intervenuta nel 2020 «si innestavano in un disegno di riforma in cui il mutamento quantitativo della composizione del Parlamento traduceva il riflesso superficiale del mutamento qualitativo della sua struttura e della sua funzione, nel contesto concausale di una pluralità di interventi diretti alla semplificazione, all'efficienza e all'efficacia della struttura e dell'azione delle istituzioni».³⁹⁵

Non mere riduzioni quantitative allora, ma come si spiegava, uno snellimento organicamente volto a produrre quegli effetti benefici (che con tanta insistenza ricorrono nel dibattito pubblico) al sistema istituzionale nel suo complesso.

Tuttavia, come sappiamo, con la riforma costituzionale introdotta attraverso l'approvazione della legge costituzionale n.1\2020 questa necessità di differenziazione non si è in alcun modo valorizzata né articolata, lasciando di fatto all'apparenza inalterato il ruolo delle Camere e il funzionamento del sistema bicamerale alla base della nostra forma di governo parlamentare³⁹⁶: rimane infatti «ferma la l'elezione diretta a suffragio universale da parte del popolo per entrambi i rami del Parlamento senza comprometterne le funzioni»³⁹⁷, che restano per l'appunto invariate.

Vi è peraltro un ulteriore intervento di riforma costituzionale, portato a termine a seguito della summenzionata legge costituzionale, che suscita più numerose e diffuse riflessioni sul tema - complesso e assai discusso - della forma di governo italiana.

³⁹² così M.Volpi, La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 1\2020, p.54

³⁹³ v. par. 1

³⁹⁴ fine precipuo della riforma era appunto “il superamento del bicameralismo paritario”, “attraverso una radicale riforma del Senato della Repubblica che sarebbe diventato organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali, concorrendo paritariamente con l'altra camera all'attività legislativa solo in determinati casi”. Sul punto cfr. Servizio Studi Camera dei Deputati, *La riforma costituzionale - Schede di Lettura*, n.216\12 parte prima, in *Camera.it*, maggio 2016.

A.Pertici, *La Costituzione spezzata*, Lindau, Torino, 2016

³⁹⁵ M.Ciriello, *Le riforme costituzionali dopo la riduzione del numero dei parlamentari*, in *Nomos*, 2-2021, consultabile su www.nomos-letteraturaneldiritto.it

³⁹⁶ G.Cerrina Feroni, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, cit.

³⁹⁷ *Contratto per il Governo del cambiamento*, cit.

Il riferimento è ad un'altra legge costituzionale, ovvero alla l.cost. 18 ottobre 2021, n. 1 “recante modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato attivo per l'elezione del Senato della Repubblica”: con questa novella costituzionale, come è noto, si dispone l'abbassamento della soglia di età (da 25 a 18 anni) per l'esercizio del voto per l'elezione della Camera Alta, equiparando in toto la disciplina a quella della Camera dei Deputati.

Pertanto, per la prima volta dalla genesi della Repubblica Italiana, nelle elezioni del 25 settembre scorso ha votato per il Senato e per la Camera dei deputati lo stesso corpo elettorale, composto da tutti i cittadini maggiorenni; inoltre la legge elettorale attualmente in vigore, il Rosatellum bis (l.165\2017), non prevede differenze sostanziali fra le due camere salvo quelle (minime) sulla ripartizione dei seggi tra le liste, che avviene su base nazionale per la Camera e invece su base regionale per il Senato, e sulla presenza di una soglia di sbarramento - anche a livello regionale - per il Senato.³⁹⁸

Se si analizzassero i dati che ci pervengono dalle appena menzionate elezioni politiche, si potrebbero poi effettuare ulteriori considerazioni interessanti: il tasso di partecipazione del corpo elettorale è stato identico per Camera e Senato (63,91% e 63,90%, rispettivamente); per di più, le percentuali di voto ottenute dalle forze politiche in entrambe le camere si collocano esattamente sugli stessi livelli (Fratelli di Italia ha ottenuto il 26% alla Camera e al Senato, la Lega l'8% in entrambe le Camere, il Partito Democratico il 19% alla Camera e il 19,1% al Senato, e si potrebbe proseguire oltre).³⁹⁹

Queste evidenze numeriche - lette in combinato disposto con la riduzione quantitativa dei componenti delle Camere - hanno indotto larga parte della dottrina a compiere una riflessione aggiuntiva di grande impatto, che può riassumersi nei termini seguenti: posto che le due assemblee non hanno elementi che le differenziano in maniera sostanziale (in termini di funzioni e di elettorato attivo) e considerata la consistente riduzione dei componenti di esse (senza però aver in qualche misura tentato di incidere sulle loro funzioni), potrebbe essere conveniente ripensare alla struttura istituzionale dello Stato, in una direzione di ridefinizione o di definitivo superamento del bicameralismo?⁴⁰⁰

A questo si aggiunga che taluni parlano - *apertis verbis* - di «modifiche tacite al disegno costituzionale»⁴⁰¹, riguardanti il ruolo del Parlamento e nello specifico l'esercizio collettivo

³⁹⁸ P.Balduzzi, L'insostenibile inutilità dell'essere bicamerali, in LaVoce.info, 29\09\2022. Pertanto come si legge sul sito istituzionale del Senato della Repubblica - «un forte radicamento regionale dunque assicura l'accesso alla rappresentanza senatoriale, pur in assenza del conseguimento sul piano nazionale del 3 per cento dei voti validi».

³⁹⁹ Tabella del Ministero dell'Interno relativa alle elezioni politiche del 25\09\2022, consultabile su <https://elezionistorico.interno.gov.it>

⁴⁰⁰ Così P.Balduzzi, L'insostenibile inutilità dell'essere bicamerali, cit., dove auspica: “andrebbe benissimo sostituire due camere da 400 e 200 membri rispettivamente con una da 600 [...] Oggi ci sono certamente altre priorità; ma entro fine legislatura, forse, la questione del destino del Senato andrà definitivamente affrontata”.

⁴⁰¹ M.Manetti, Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo, in Quad. cost., n. 3/2021, pp. 531 ss.; Id., Perché tornare a discutere del procedimento legislativo, in V. Lippolis (a cura di), Il Filangieri, Quad. 2021, A cinquant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive, Napoli, 2021, pp. 109 ss.

della funzione legislativa da parte delle due Camere *ex art. 70 Cost.*, tanto che si è giunti a evocare con crescente insistenza un (presunto) sopravvenuto “monocameralismo di fatto”.⁴⁰²

Ma cosa si intende nello specifico con la locuzione “monocameralismo di fatto”? Potrebbe rappresentare un *vulnus* - o comunque uno stravolgimento difficilmente tollerabile - dell’ordinamento costituzionale e dell’istituzione parlamentare? E davvero le riforme costituzionali che abbiamo appena passato in rassegna vanno ad avvalorare le tesi di coloro che auspicano (o intravedono) un prossimo superamento del bicameralismo perfetto? E, anche nel caso vi sia un progressivo superamento del bicameralismo perfetto, ciò avverrebbe per mezzo di riforme costituzionali, o si verificherebbe autonomamente per mezzo di rinnovati assetti del sistema politico e partitico?

Anche in questo caso, considerazioni più specifiche sul tema aprirebbero orizzonti vasti e farebbero correre il rischio evidente di sviare dall’oggetto dell’analisi. Rimane comunque da effettuare un’ultima considerazione, ovvero chiedersi se - sulla base di quanto si è detto finora - quella riforma che era stata individuata come puntuale, specifica e precisamente intellegibile da parte del corpo elettorale non si sia rivelata o non si rivelerà invero - con riguardo alle successive ed ulteriori modifiche dell’impianto costituzionale e nella sua concreta attuazione (anche regolamentare) - una riforma molto più ampia (“palingenetica”, come direbbe parte della dottrina) ed impattante sulla forma di governo parlamentare integralmente intesa.

Per riprendere ed approfondire quanto dicevamo in apertura del presente paragrafo, la convinta adesione alle istanze della riforma è da ascrivere precipuamente alla “ritrovata omogeneità e precisione del quesito referendario”, che diviene finalmente facilmente comprensibile da parte del corpo elettorale, il quale sente di poter incidere concretamente con il proprio voto relativamente a questioni specifiche e di grande interesse.

Per andare oltre, autorevole dottrina aveva ricondotto la problematica delle “grandi riforme” al tema della derogabilità dell’art. 138 Costituzione: in questo senso assume rilievo la necessaria omogeneità del quesito referendario, il quale dovrebbe costituire un limite all’ampiezza delle revisioni costituzionali, non potendo il corpo elettorale essere costretto a votare su contenuti tanto eterogenei, tali da non poter essere l’oggetto di una manifestazione di volontà politica unitaria.⁴⁰³

In altre parole, l’estensione materiale dell’oggetto delle iniziative approvate durante i tentativi di riforma palingenetica “veniva ad incidere negativamente sull’omogeneità del

⁴⁰² A tal proposito si veda e si confronti: A. Manzella, *Elogio dell’assemblea*, tuttavia, Modena, 2020, p. 65, che parla di «monocameralismo “di fatto”» o «“occulto”»; e ancora di «evoluzione ad un “monocameralismo temperato” [che] segna (...) ormai lo sviluppo dei più moderni sistemi costituzionali, com’è nella logica dell’unitarietà della rappresentanza in una sola assemblea» (pp. 30-31) I.M.Pinto, Il monocameralismo di fatto e la questione della perdurante validità della costituzione, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 3\2022 G. Mobilio, Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale, in *Oss. fonti*, n. 2/2018, p. 23

⁴⁰³ P. Caretti, L’ennesimo “revival” della Grande Riforma costituzionale in funzione palingenetica. *Osservatorio sulle fonti*, cit.2 ss.

quesito, con il quale si chiedeva all'elettore di pronunciarsi su aspetti tra loro molto diversi e postulanti, ciascuno, autonoma valutazione".⁴⁰⁴

Tuttavia in questo caso la domanda che legittimamente si potrebbe porre in termini problematici, pur senza l'ambizione di fornire una risposta univoca o incontrovertibile, può riassumersi come segue: appurata l'intelligibilità e l'omogeneità del quesito del referendum confermativo sulla l.cost.n.1\2020, messa in risalto dalla dottrina maggioritaria (e sul punto *nulla quaestio*), come ci si potrebbe comportare rispetto all'eventualità che una riforma a prima vista "circostanziata e precisa" possa essere la prima tessera di un mosaico di riforme ben più articolato e complesso che porta a ridisegnare interamente la fisionomia della forma di governo? E quale consapevolezza avrebbe allora di fatto il corpo elettorale nel merito?

Tali dubbi sembrano infatti diffusamente condivisi dalla dottrina e meritano con tutta probabilità di essere tenuti a mente. Al fine di un'ultima e conclusiva spiegazione, sia concesso riportare l'argomentazione - a mio avviso molto chiara ed esplicativa - che la dottrina fornisce: «mentre, infatti, l'automatismo tra oggetto limitato e omogeneità del quesito pare idoneo allo scopo in caso di riforme "singole", ovvero non pensate in maniera coordinata dal punto di vista dei contenuti e della scansione temporale della presentazione e calendarizzazione nei lavori parlamentari, dubbi si possono nutrire nel caso in cui, come avvenuto all'inizio di questa legislatura, le riforme puntuali siano più d'una e tutte progettate unitariamente per la realizzazione di una complessiva strategia di revisione costituzionale, perseguita attraverso la presentazione coordinata delle varie iniziative sui singoli aspetti».⁴⁰⁵

3. *L'impatto della riforma sui Regolamenti parlamentari: profili rilevanti e prospettive*

Anche alla luce delle considerazioni appena svolte, con l'entrata in vigore della riforma costituzionale si è reso necessario non solo svolgere una valutazione di carattere complessivo sulle modalità di funzionamento della rappresentanza e dei suoi delicati equilibri, ma insieme considerare, anche in dettaglio, (se e) quali sarebbero dovute essere le modifiche e gli adattamenti dei regolamenti parlamentari.⁴⁰⁶

Si afferma questo perché - se è vero che le modalità operative dei lavori parlamentari dipendono anche dal numero degli attori - è altresì innegabile che per misurare l'impatto sull'organizzazione e il funzionamento delle Camere dato dalla riduzione dei propri componenti vanno parimenti considerate e passate in rassegna le modifiche (o i meri adeguamenti numerici) che avrebbero dovuto interessare gli stessi Regolamenti.⁴⁰⁷

Variando il lessico, la realizzazione dell'obiettivo di ricerca di una maggiore funzionalità dell'organo parlamentare che si è delineato nel precedente paragrafo potrebbe dipendere "in misura assai circoscritta dal numero dei componenti e in gran parte dalle condizioni politiche

⁴⁰⁴ A.Cardone, Il "metodo" parlamentare delle riforme nella XVIII legislatura: questioni anche di merito? Quando di nuovo sotto il sole c'è meno di quello che sembra all'alba, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>, p.7

⁴⁰⁵ *ibidem* p.8

⁴⁰⁶ C.Tucciarelli, Organizzazione e funzionamento delle Camere: quale impatto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari?, Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione - <http://www.rtsa.eu>, 1\2022, p.12 ss.

⁴⁰⁷ *Ibidem*

e dalle procedure delineate dai regolamenti parlamentari, come applicate nella prassi dai protagonisti politico-istituzionali”⁴⁰⁸

I regolamenti parlamentari - come verrà chiarito meglio nel prosieguo del lavoro - rivestono un'importanza apicale nell'ordinamento parlamentare in quanto rappresentano un insieme di regole che concorrono a definire puntualmente la nostra forma di governo⁴⁰⁹, le modalità operative delle Camere e la fisionomia concretamente assunta dal sistema istituzionale: ecco che emerge a questo punto la necessità di mettere a sistema gli effetti della riforma costituzionale esaminata in questa sede con le dinamiche proprie della forma di governo parlamentare, per poter comprendere al meglio le conseguenze prodotte da tali scelte di riforma sulla struttura del Parlamento.⁴¹⁰

Tali sono le premesse e le motivazioni più intime di tutto il lavoro, che svilupperà - nei prossimi capitoli - un'indagine approfondita sulle modifiche che sono state di fatto recepite dai Regolamenti nella passata ed ultima stagione riformatrice, che è terminata in sostanza nei primi mesi della XIX legislatura, su impulso ricevuto dalla riforma.

Ci si propone dunque in questa sede, in un'ottica di raccordo e di uniformazione con le considerazioni precedentemente effettuate e con il successivo svolgimento del lavoro, di valutare l'attenzione che è stata posta *prima facie* dagli apparati interni alle Camere rispetto alle ipotesi di modifiche dei Regolamenti, a partire proprio dall'indomani dell'approvazione della legge costituzionale 1\2020.

A dire il vero, il dibattito sulle modifiche regolamentari parte - all'interno delle Camere - ancora prima dello svolgimento del referendum confermativo avente ad oggetto la legge di riforma costituzionale; per quanto attiene al metodo della revisione regolamentare si ricorda che l'esigenza di porre mano alla disciplina dei regolamenti emerge fin dal documento dei capigruppo di maggioranza del 7 ottobre 2019, là dove si fa riferimento all'opportunità di «armonizzare il funzionamento delle due Camere» e di «intervenire anche sulla disciplina del procedimento legislativo allo scopo di dare certezza di tempi alle iniziative del Governo e più in generale ai procedimenti parlamentari, coniugando la celerità dell'esame parlamentare con i diritti delle minoranze».⁴¹¹

⁴⁰⁸ Ibidem

⁴⁰⁹ Ibidem. Sul tema cfr. G.Ferri, Audizione del professor Giampietro Ferri, in Camera dei deputati, Commissione I Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, *Resoconto stenografico, Indagine conoscitiva, Seduta di mercoledì 20 marzo 2019*. Si sottolinea il vantaggio determinato dallo snellimento dei lavori ovvero sia la funzionalità, ipotizzando, specie per la Camera, qualche risultato, magari modesto, sulla gestione dell'Assemblea, comunque collegato alla modifica del regolamento; tuttavia lo stesso autore ritiene che alla riduzione del numero dei parlamentari non corrisponda necessariamente, come regola generale, un incremento della funzionalità dell'organo. V.Onida, Audizione del professor Valerio Onida, in Camera dei deputati, Commissione I Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, *Resoconto stenografico, Indagine conoscitiva, Seduta di giovedì 21 marzo 2019* ritiene che bisognerebbe lavorare molto sui modi in cui il Parlamento esercita le sue funzioni e quindi sui regolamenti e sulle prassi.

⁴¹⁰ F.Clementi, Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more». *Osservatorio sulle fonti*, 2: 1. Testo disponibile all'indirizzo web <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/speciali/speciale-la-legislatura-del-cambiamento-alla-ricerca-dello-scettro-2-2019/1428-sulla-proposta-costituzionale-di-riduzione-del-numero-dei-parlamentari-non-sempre-less-is-more/file> (17/03/2022)

⁴¹¹ C.Masciotta, I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>, p.776

Inoltre, sono state svolte due riunioni della Giunta per il Regolamento della Camera, rispettivamente il 3 ottobre 2019 e il 4 marzo 2020, dedicate appunto alle modifiche regolamentari conseguenti alla riduzione del numero dei deputati⁴¹²

Relativamente alla seduta del 4 marzo 2020, è d'uopo richiamare le dichiarazioni rese dall'allora Presidente della Camera Roberto Fico, il quale - andando ad integrare in modo parzialmente diverso le dichiarazioni precedentemente rese nella seduta dell'ottobre precedente - provvedeva ad affermare che in conseguenza della riduzione dei parlamentari non si sarebbe potuto prescindere da «una riflessione complessiva sulle modalità di lavoro degli organi parlamentari e sulle relative procedure, in modo da predisporre eventuali adeguamenti volti a rendere più efficace e razionale il lavoro dei deputati» e dunque dal mettere mano ai Regolamenti parlamentari.⁴¹³

Per entrare nel merito di quest'ultima seduta vengono riprese ed analizzate quattro tematiche salienti, già esaminate anche nella precedente riunione: a) l'opportunità di modificare le norme regolamentari vigenti che prevedono quorum per l'attivazione di procedure o per la presentazione di strumenti.

b) La verifica dell'impatto della riforma costituzionale sulla disciplina dei Gruppi parlamentari e delle componenti politiche del Gruppo misto.

c) La verifica dell'impatto della riduzione del numero dei deputati rispetto al funzionamento complessivo della Camera e dei suoi organi. Ciò anzitutto con riguardo alla composizione degli organi, considerando non solo l'Ufficio di Presidenza, le Giunte e il Comitato per la legislazione, ma anche delle commissioni permanenti.

d) Ridefinire le complessive modalità e procedure di lavoro degli organi parlamentari, in modo da predisporre eventuali adeguamenti volti a rendere più efficace e razionale il lavoro dei deputati.⁴¹⁴

Al termine di tale seduta inoltre - e con particolare riferimento ai punti poc'anzi messi in risalto - lo stesso Presidente Fico ha poi confermato l'intenzione di nominare un Comitato ristretto chiamato a istruire le numerose questioni: “tale Comitato – e successivamente la Giunta – si occuperanno dei temi connessi alla riduzione del numero dei parlamentari e delle valutazioni sul complessivo funzionamento della Camera, ferma restando ovviamente la piena potestà della Camera nella prossima legislatura di apportare tutte le modifiche che ritenesse opportune”.⁴¹⁵

⁴¹² Nel Resoconto della seduta della Giunta per il regolamento del 04\03\2020 si legge: “in attesa di questo passaggio finale (il referendum costituzionale, ndr) (il Presidente), ha ritenuto opportuno riprendere in seno alla Giunta il confronto avviato; nella precedente riunione (quella del 3 ottobre 2019) si era infatti convenuto sull'esigenza – in caso di approvazione definitiva della riforma costituzionale – di dare luogo ad un lavoro impegnativo, da svolgere in modo partecipato e approfondito, volto a definire un quadro regolamentare coerente con il nuovo assetto costituzionale”. Il documento è consultabile su <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2020/03/04/leg.18.bol0337.data20200304.com15.pdf>

⁴¹³ L.Gianniti, N.Lupo, Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera, su Quaderni costituzionali, fascicolo 3 settembre 2020, p.559

⁴¹⁴ Resoconto della seduta della Giunta per il regolamento del 04\03\2020

⁴¹⁵ ibidem, p.4 ss.

Ad onor del vero, accanto a tali posizioni, ne esistevano altre opposte che - del tutto legittimamente - erano tese a prospettare una lettura riduttiva della legge costituzionale n.1\2020 quanto ai suoi effetti sui Regolamenti parlamentari: queste ultime andavano cioè “nel senso cioè di ritenere che l’intervento riformatore dovesse limitarsi alle conseguenze strettamente necessarie, consistenti essenzialmente in un abbassamento dei *numeri* stabiliti, specie se in termini assoluti, dai Regolamenti di Camera e Senato”.⁴¹⁶

Vi è da specificare però che, già nel corso di queste prime riunioni il dibattito relativo ad una modifica del Regolamento, nato - come si accennava - come mera necessità consequenziale rispetto alla riforma costituzionale e pertanto incentrato su adeguamenti numerici, si è aperto poi su posizioni possibilistiche rispetto ad una riforma organica e complessiva, anche rispetto a temi non scaturenti immediatamente dalla riduzione del numero dei parlamentari, quali (a titolo esemplificativo) l’introduzione del voto ponderato, il voto di fiducia e la revisione del funzionamento complessivo delle Camere.⁴¹⁷

Per ciò che attiene alle vicende intercorse al Senato della Repubblica, non si può che evidenziare un diverso approccio alla materia sin dalle primissime battute: vale la pena evidenziarlo già in questa sede, affinché sia ispezionato meglio nel successivo capitolo.

Nonostante l’iniziale “ritardo” del Senato rispetto alla Camera⁴¹⁸, è il Senato medesimo ad adottare un comportamento più “spregiudicato” in termini di incisività delle modifiche regolamentari: non un approccio limitato ad una riduzione aritmetica di soglie numeriche, bensì una più ampia revisione delle procedure parlamentari e della propria struttura interna.

Appare chiaro che, in virtù dei diversi punti di vista espressi dai primissimi dibattiti sulla possibilità\necessità dell’adeguamento dei Regolamenti alla revisione costituzionale, è opportuno dare seguito al lavoro con un’analisi sistematica ed approfondita rispetto ai diversi approcci che si sono in concreto sviluppati durante le more della XVIII legislatura, nelle due diverse camere, per giungere a definire le soluzioni concretamente invalse e le novità introdotte da quest’ultime nei propri atti normativi.

⁴¹⁶ L.Gianniti, N.Lupo, Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera

⁴¹⁷ L.Gori, sull’organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari. In E. Rossi, a cura di, *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*. Pisa: Pisa University Press, p.131. v. anche N.Lupo, Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3: 327. Testo disponibile all’indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/23-Lupo-FQ C-3-20.pdf> (14/09/2020).

⁴¹⁸ L.Gori, sull’organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari. In E. Rossi, a cura di, *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*.cit., p.133, si evidenziava appunto “il Senato si sta ancora misurando con la riforma regolamentare approvata alla fine della scorsa legislatura”