



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 IV

di

Marco Benedetti

Francesco Giuseppe Campodonico

Mariarosa Cappadonia

Matelda Cosulich

Pietro Ferretti

Marco Melpignano.

CAPITOLO IV

UNA COMPARAZIONE TRA I REGOLAMENTI DI CAMERA E SENATO

MARCO BENEDETTI, FRANCESCO GIUSEPPE CAMPODONICO, MARIAROSA CAPPADONIA, MATELDA COSULICH, PIETRO FERRETTI, MARCO MELPIGNANO.

INTRODUZIONE

Dopo aver tracciato nei capitoli precedenti l'inquadramento storico che ha portato all'attuale assetto dei Regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, quale risultato di spinte e sensibilità diverse nel corso dei decenni, e dopo aver preso in considerazione l'approccio con il quale ciascuno dei due ordinamenti ha risposto alle modifiche della l. cost. 1 del 2020 (riduzione del numero dei parlamentari), avendo quindi passato in rassegna le principali modifiche che hanno interessato i relativi Regolamenti, occorre ora porre a confronto i rispettivi risultati di questo lungo e travagliato percorso.

Per una vera comparazione, che non si accontenti di confrontare gli elementi testuali dei regolamenti di Camera e Senato, ma che riesca ad addentrarsi nel diritto parlamentare vivente, occorrerà fare tesoro delle rilevanti prassi che partendo dal dato letterale si sono innestate: talvolta dandogli attuazione, talaltra superandolo.

Fissata la premessa di metodo, il presente capitolo tenterà di addentrarsi criticamente nelle specifiche divaricazioni più evidenti fra i Regolamenti delle due Camere, che le modifiche, rispettivamente, del 27 luglio del 2022 e del 30 novembre del 2022, non hanno risolto. Al contrario, le ultime modifiche regolamentari hanno talvolta approfondito o irrigidito, quando addirittura non costituito *ex novo* tali divaricazioni, vanificando l'auspicio che il taglio lineare dei parlamentari potesse diventare, quanto meno, l'occasione per un ripensamento e aggiornamento complessivo degli ordinamenti di Camera e Senato: un'opportunità per rilanciare e dare un senso al nostro stanco (vien da chiedersi se ancora resiliente) bicameralismo paritario.

Nel condurre tale comparazione secondo un approccio critico, il presente capitolo, nella sua prima sezione, prenderà le mosse dall'elemento istituzionale e strutturale.

In prima istanza si procederà dunque comparando la disciplina relativa ai gruppi parlamentari, soprattutto alla luce delle ultime modifiche regolamentari. In questo senso, si partirà prendendo in considerazione il regime per la formazione dei gruppi parlamentari prima del 2020, per poi analizzare come le modifiche regolamentari siano intervenute armonizzando o enfatizzando le discrasie in materia tra i due ordinamenti. Tale ragionamento verrà condotto avendo particolare riguardo di quelle che sono le modifiche implicite ai regolamenti, ovvero quelle concretizzatesi tramite i pareri delle Giunte per i rispettivi regolamenti e le decisioni dell'Ufficio (e del Consiglio) di Presidenza di Camera (e Senato).

La trattazione seguirà dunque prendendo in specifica considerazione il regime relativo allo status di senatore non iscritto, quale una delle asimmetrie più lampanti nel confronto tra le due Camere, in esito alle riforme più recenti del Regolamento del Senato. L'introduzione del senatore apolide come figura generalizzata (non più limitata ai soli senatori di diritto e

senatori a vita) indurrà ad alcune considerazioni sulla tensione tra le ultime innovazioni all'art. 14 r.S. e il divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Costituzione, interrogandosi inoltre sulle modalità di attuazione dell'art. 49 Costituzione sotto il profilo della democraticità interna dei gruppi parlamentari.

In terzo luogo, il confronto tra l'organizzazione delle Commissioni permanenti presso Camera e Senato sarà l'occasione per evidenziare un'ulteriore asimmetria, in grado di impattare profondamente sul procedimento legislativo e, almeno parzialmente, sulla conformazione della nostra forma di governo. Oltre a essere tale disallineamento incompatibile con la scelta costituzionale in favore di un bicameralismo paritario, esso produce infatti l'ulteriore anomalia di un parlamento indebolito nell'interlocuzione a geometrie variabili con il Governo e in particolare coi singoli ministri.

Passando poi alla sezione del capitolo destinata alla comparazione tra gli elementi funzionali degli ordinamenti di Camera e Senato, si procederà lungo tre ulteriori direttrici.

In prima battuta si registrerà come l'ultima modifica regolamentare al Senato abbia posto fine a una storica e manifesta asimmetria: a partire dalla sua costituzione nel gennaio 2023, anche il Senato della Repubblica si è dotato infatti del proprio Comitato per la legislazione. Tale organismo, seppur presenti rispetto all'omologo della Camera alcune asimmetrie in termini di composizione, tempi e poteri di intervento, rappresenta sicuramente un passo avanti nella direzione di valorizzare l'attenzione alla qualità della legislazione. Significativa in questo senso l'aggiunta esplicita della competenza sulla valutazione di impatto in capo al Comitato presso il Senato: un elemento di novità rilevante, che nel corso della trattazione avrà occasione di essere meglio apprezzato.

Si procederà dunque alla comparazione della disciplina relativa agli strumenti di controllo e di indirizzo delle Camere nei confronti dell'attività del Governo, anche qui mettendo in luce alcuni profili asimmetrici o critici.

Infine, si analizzeranno affinità e differenze con riferimento al procedimento legislativo, tenendo sempre presente come il discorso si inserisca, nel concreto funzionamento allo stato attuale del nostro bicameralismo, secondo la logica di un monocameralismo di fatto, prendendo in esame il ruolo dei regolamenti in questo fenomeno. Un focus specifico sarà a tal fine indirizzato ad approfondire il tema del particolare regime destinato ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, che nella prassi ha una portata pervasiva sul funzionamento delle Camere e dell'*iter legis*.

Tutti gli spunti di matrice comparativa ad ora evocati saranno utili non solo a comprendere l'anomalo rapporto, o se si vuole confronto, tra gli ordinamenti di Camera e Senato, ma saranno evidenziati anche allo scopo di supportare e ispirare costruttivamente le riflessioni del capitolo successivo, destinato alle prospettive future di riforma. Comprendere è infatti necessario, se si vuole che le prossime evoluzioni regolamentari possano disegnare una traiettoria non solo (e finalmente) convergente, ma anche di sviluppo e aggiornamento delle nostre istituzioni parlamentari.

1. LE DISCRASIE NELLA DISCIPLINA DEI GRUPPI PARLAMENTARI TRA CAMERA E SENATO: ANATOMIA DI UN FENOMENO PRIMA E DOPO LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI.

di *Marco Melpignano*

SOMMARIO: 1.1. Il “gruppo-centrismo” alla prova del taglio dei parlamentari. – 1.2. L’evoluzione fisionomica dei gruppi prima della riduzione del numero dei parlamentari tra esigenza di rappresentatività e mutamento del sistema politico-elettorale. – 1.3. Il rafforzamento dell’“identità elettorale” dei gruppi nella riforma del Regolamento del Senato del 2017. – 1.4 La mancata armonizzazione della disciplina dei gruppi dopo la legge costituzionale 1/2020: un’occasione persa. – 1.5. Le (poche?) speranze di armonizzazione tra “secondo binario” e volontà della politica.

1.1. Il “gruppo-centrismo” alla prova del taglio dei parlamentari.

Il taglio di 345 parlamentari, disposto con la legge cost. 1/2020 recante “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione”, ha avuto come effetto la modifica dei regolamenti parlamentari, seppur non così immediata come poteva lecitamente attendersi, al fine di adeguare l’organizzazione interna delle Camere alla nuova composizione a ranghi ridotti¹.

I gruppi parlamentari, indipendentemente dal vivace dibattito sulla loro “bifronte”² qualificazione giuridica, rappresentano l’“ossatura delle Camere”³: essi costituiscono l’emblematica intersecazione delle due forme di organizzazione e rappresentanza politica del popolo, Parlamento e partito⁴, in quanto “unione dei membri (...) del Parlamento appartenenti allo stesso partito che si costituiscono in unità politica”⁵. Tale loro carattere mediano e di raccordo ha portato anche la Corte Costituzionale, dapprima nella celebre sentenza 49 del 1998, a definirli come “il riflesso istituzionale del pluralismo partitico, che nel sistema rappresentativo rappresentano una struttura portante”⁶, poi, nella sentenza 298 del 2004 a ribadire che essi sono “uno dei modi, se non il principale, di organizzazione delle forze politiche in seno al Parlamento”.

In questo senso, rappresentano una “manifestazione del pluralismo sociale” e, perciò, una formazione sociale ai sensi art. 2 Cost., che opera all’interno di un’organizzazione pubblica in posizione esponenziale delle comunità politico-sociali di riferimento⁷ e dotata dall’ordinamento di autonomia, anche normativa. Quest’ultima è tutt’altro che libera nei fini, ma è vincolata al migliore assolvimento delle loro funzioni, a loro volta subordinate al

¹ L’espressione è tratta da N. LUPO, *Una legislatura “a ranghi ridotti”, ma (per ora) con meno discontinuità del previsto*, editoriale di Osservatorio sulle fonti, fasc. 3/2022; sul tema, si veda anche E. CHELI, *Al di là del “sì” e del “no”*, in www.rivistailmulino.it, 3 settembre 2020; N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, forumcostituzionale.it 3, 2020.

² S. SICARDI, Parlamento (organizzazione e funzionamento) in *Dig. Disc. Pubbl.*, X, Torino, 1995, p. 16.

³ G.U. RESCIGNO, voce *Gruppi Parlamentari*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, p. 779.

⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, p. 67.

⁵ G.U. RESCIGNO, cit., p. 779 ss.

⁶ Punto 4 del Considerato in diritto della sent. 49 del 1998.

⁷ A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, 1/2020, p. 619.

perseguimento di interessi trascendenti e di rilievo costituzionale, come il buon andamento delle Assemblee e la contribuzione alla formazione dell'indirizzo politico⁸.

Ciò li rende assimilabili, *mutatis mutandis*, alle c.d. "autonomie funzionali", nella veste di collettori di interessi originariamente particolaristici, divenuti poi universalistici e generali in seguito alla attrazione da parte dell'ordinamento nella sfera pubblicistica⁹.

Al contempo, se si considera la loro natura "squisitamente parlamentare"¹⁰, essi sono soggetti "necessari al funzionamento delle Camere"¹¹, poiché attori decisivi per la programmazione ed il calendario dei lavori e compartecipi della formazione degli organi parlamentari, tra cui ovviamente le commissioni.

È proprio in relazione a queste ultime, infatti, che i gruppi parlamentari, quasi in maniera incidentale, trovano spazio nel dettato costituzionale, agli artt. 72 co.3 e 82 Cost. che prescrivono il principio della necessaria rappresentanza proporzionale all'interno delle commissioni, rispettivamente con poteri deliberanti e di inchiesta.

A partire dalla lettera della Costituzione possono dedursi una serie di considerazioni.

In primis, è necessario rilevare che la "costituzionalizzazione" dei gruppi, che sembra quasi essere casuale, si atteggi in realtà come fondamentale garanzia per la loro esistenza, appaltando ai regolamenti parlamentari la precisa definizione del reale ruolo che essi debbano spiegare all'interno delle Camere; *in secundis*, deve sottolinearsi che la Costituzione non esige un'obbligatoria iscrizione del parlamentare al gruppo – come dimostrano le riforme del Regolamento del Senato del 2017 e del 2022 – ma sembra piuttosto presupporla, anche per evitare che sia compromesso il suo diritto di essere membro di una commissione, rientrando nel "nucleo essenziale" delle prerogative parlamentari.

Risulta evidente come la riduzione del numero dei parlamentari, qualora si fosse deciso di non intervenire in materia di gruppi, avrebbe inferto un colpo gravissimo al principio del pluralismo¹² rappresentativo che, in una forma di governo parlamentare come la nostra, si manifesta nel complesso rispetto dell'equilibrio interno alle Assemblee legislative, sede privilegiata della sovranità. Anzi, come è stato convincentemente argomentato¹³, in assenza di correttivi – allo stato attuale apportati solo parzialmente – la rappresentanza parlamentare, articolata in queste "proiezioni"¹⁴ dei partiti, degraderebbe piuttosto a mera rappresentazione, tutt'altro che fedele al contesto politico nazionale.

La riforma costituzionale, mutuando le parole di Bobbio, ha inficiato inevitabilmente sull'"insieme di regole che consentono la più ampia e più sicura partecipazione della maggior parte dei cittadini, sia in forma diretta che in forma indiretta", alle decisioni politiche, cioè

⁸ A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, cit., p. 619 ss.

⁹ A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, cit., p. 628.

¹⁰ così la storica SS. UU. *ord. 3335/2004* che ha delineato due aspetti fondamentali dei gruppi parlamentari: il primo, appunto, "pubblicistico" e l'altro meramente privatistico, che implica la loro assimilazione a soggetti privati, distinti ma anche dipendenti dal partito di riferimento.

¹¹ Art. 14 c. 01 R.C.

¹² A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *forumcostituzionale.it*, 4 ottobre 2019, p. 1 ss.

¹³ A. ALGOSTINO, *Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto*, in *questionegiustizia.it*, 10 febbraio 2020.

¹⁴ *ex multis*, P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2002, 150; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2022, p.243.

alle decisioni che interessano tutta la collettività”¹⁵; di conseguenza, essa ha toccato da vicino anche i gruppi parlamentari, organi collocati all’interno del “recinto delle istituzioni”¹⁶ e principali attori non solo del circuito rappresentativo, bensì anche di quello decisionale, vista la loro indiscutibile capacità di incidere sulla funzionalità del Parlamento.

L’occasione del “taglio dei parlamentari” ha dunque reso non ulteriormente rinviabile l’esigenza di intervenire sulla disciplina regolamentare dei gruppi, che pure era avvertita ormai da un trentennio, ovvero sin dalla storica svolta elettorale maggioritaria del 1993, che a livello regolamentare, ha causato non poche aporie con l’ispirazione consociativa dei regolamenti del 1971, giacché la nuova logica maggioritaria e polarizzata non è mai stata perpetrata sino in fondo¹⁷.

Il bisogno impellente di una revisione complessiva si comprende ancor meglio se si considera che – salvo la parentesi fascista- la disciplina sostanziale dei gruppi coincide, a grandi linee, con quella delle origini. I moderni gruppi rappresentano il prodotto dell’introduzione del nuovo sistema proporzionale previsto della legge elettorale del 1919 e figlio anche dell’esigenza di superare i limiti del sistema parlamentare liberale “fondato sull’individualismo”¹⁸. Difatti, nel maggioritario *plurality* tipico dell’epoca liberale, i gruppi erano privi di un forte sostrato ideologico e legame partitico in senso stretto e servivano a coagulare il consenso parlamentare attorno alle figure maggiormente influenti e carismatiche più che per coordinare l’attività parlamentare connotata da un comune indirizzo politico.

Certamente, la cronica instabilità del sistema elettorale e gli svariati falliti tentativi di riforma costituzionale non hanno favorito l’allineamento dei regolamenti rispetto ai mutamenti intervenuti in fatto alla forma di governo¹⁹ e alla nuova fisionomia parlamentare articolata nella distinzione marcata tra “maggioranza – opposizione”.

A conferma di ciò, è sufficiente ricordare che i preventivi criteri per la formazione dei gruppi in deroga– poi abrogati al Senato nel 2017- erano saldamente ancorati al sistema proporzionale vigente sino al 1993.

Questa situazione di incertezza ha senz’ombra di dubbio contribuito a rompere il “tradizionale dominio del *cleavage* partitico nell’organizzazione parlamentare”²⁰, fondato sulla naturale corrispondenza gruppo-partito, ponendo le premesse perché si affermasse nella prassi il fenomeno del c.d. “partito parlamentare”, ovvero un gruppo-partito di esclusiva formazione parlamentare e, spesso, privo di qualsiasi legame con alcuna formazione politica operante nel Paese.

Inoltre, la portata della riforma costituzionale del 2020, anche alla luce della ripartizione dei seggi avvenuta in seguito alle ultime elezioni politiche del 25 settembre 2022, ha

¹⁵ N. BOBBIO, *Quali alternative alla democrazia rappresentativa?* in Aa.Vv., *Il marxismo e lo Stato*, Mondoperaio, Roma, 1976, p.19, citazione contenuta in A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale n.1 del 2020* in *forumcostituzionale.it*, 3 gennaio 2021, p.16.

¹⁶ M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, III, Miliano, 2010, p. 555, nota 133.

¹⁷ Sul tema cfr. almeno N. LUPO, *Le recenti modifiche del regolamento della Camera: una riforma del procedimento legislativo a costituzione invariata*, in *Gazz. Giur.* 37/1997, p. 1 ss.; V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Milano, 2002, p.13 ss.; G. RIVISECCHI, *Sulle recenti modifiche del regolamento della Camera dei Deputati*, in *Gazz. Giur.* 1999/18.

¹⁸ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, p. 33.

¹⁹ N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, Giappichelli, Torino, p. 10 ss.

²⁰ N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, cit., p. 1.

confermato la tesi già sostenuta dalla dottrina²¹ secondo cui, in assenza di una modifica dei quorum, si sarebbe notevolmente ridimensionata la possibilità di costituire gruppi “tanto che alcune forze politiche, di dimensioni niente affatto trascurabili, non sarebbero più in grado di formare da sole un gruppo”²².

Nel concreto, si sarebbe introdotta un’ulteriore soglia di sbarramento implicita, oltre a quella del 3% prevista dalla legge elettorale, per accedere al riparto dei seggi che, specie al Senato, avrebbe reso più complessa la formazione di gruppi: se eleggere 10 senatori in una Assemblea di 315 membri era un’impresa tutt’altro che semplice, figurarsi in una di 200.

A titolo esemplificativo, basti pensare che nella presente legislatura il gruppo Azione-Italia Viva- Renew Europe, la cui lista ha riportato oltre due milioni di voti (pari al 7,78%), eleggendo 9 senatori, in assenza della riforma regolamentare, non avrebbe potuto costituirsi in un autonomo gruppo a Palazzo Madama.

Un’eventualità del genere avrebbe riproposto la questione²³ della preesistenza dei gruppi indipendentemente dal riconoscimento giuridico reso dalle Camere che, assumerebbe quindi valenza meramente dichiarativa e non costitutiva. È chiaro, tuttavia, che mediante il riconoscimento formale, ciascuna Camera cerchi di evitare il fenomeno patologico dei “gruppi di fatto”²⁴- diffusosi soprattutto in Francia²⁵- che coincide con la capacità di gruppi informali di parlamentari, afferenti a partiti che non raggiungono le soglie imposte, di condizionare i lavori esercitando attività di influenza, di decisione e di indirizzo.

Concludendo su questa doverosa introduzione, la riduzione dei parlamentari ha riportato all’attenzione due nodi cruciali in materia di gruppi, ultimamente rimasti sullo sfondo.

Il primo consiste nella constatazione dell’inscindibile rapporto che intercorre tra funzionalità delle Assemblee e gruppi parlamentari: infatti, a ragione, essi sono stati definiti come strumento che “permette di assicurare la *particolare economia politica* dei lavori parlamentari che si raggiunge garantendo il massimo di integrazione del contraddittorio politico con il minimo delle risorse temporali a disposizione”²⁶.

Al riguardo, autorevolissima dottrina²⁷ ha sostenuto che l’“utilità” dei gruppi per la razionalizzazione e massimizzazione dei tempi durante i lavori parlamentari sia tale da poter giustificare l’eccezione al requisito numerico minimo ai fini della formazione.

Va da sé che un presupposto logico per assicurare il “buon andamento” delle Camere sia naturalmente la comprensibilità e la certezza delle norme sulla costituzione e sul funzionamento dei gruppi: ci si deve augurare, dunque, che la riforma costituzionale funga da leva in questa direzione e che le revisioni regolamentari sinora occorse rappresentino il punto di partenza e non, invece, la destinazione finale.

²¹ N. LUPO, L. GIANNITI, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quad. Cost.*, fasc. 3/2020, p. 559 ss.

²² N. LUPO, L. GIANNITI, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit., p. 567.

²³ G.U. RESCIGNO, voce *Gruppi Parlamentari*, cit., p. 779 ss.

²⁴ G. U. RESCIGNO, voce *Gruppi Parlamentari*, cit., p. 779 ss.

²⁵ Si prenda come esempio, come opportunamente sostenuto da Rescigno, il caso del Partito Comunista Francese nella Quinta Repubblica: nel 1962 non poté costituirsi in un gruppo autonomo, ma di fatto nessuno ha mai dubitato dell’esistenza del gruppo parlamentare.

²⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 69.

²⁷ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 69.

Il recupero della centralità dell'istituzione parlamentare passa anzitutto dalla rivitalizzazione della dimensione collettiva²⁸ in cui essa si articola, ovvero i gruppi, anche in considerazione dell'importantissima veste di "crocevia tra lo Stato comunità, che si esprime politicamente nei partiti e lo stato apparato, che continua ad avere nel Parlamento una struttura organizzativa"²⁹.

In secondo luogo, l'occasione della riduzione del numero dei parlamentari dovrebbe quantomeno sollecitare l'accelerazione del processo di armonizzazione dei regolamenti delle due Camere, anche alla luce del monito espresso dalla Corte Costituzionale nella sent. 35/2017³⁰.

Nello specifico, seppure la sentenza³¹ si riferisca esplicitamente solo all'obbligo di adottare per entrambi i rami del Parlamento sistemi elettorali -non necessariamente identici- ma tali da "non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare", appare pacifico estendere questo monito pure all'intero "assetto bicamerale"³², e quindi anche ai regolamenti parlamentari. Il processo di armonizzazione dei due rami del Parlamento delinea la fisiologica reazione ai falliti tentativi susseguitisi negli ultimi vent'anni- da ultimo il referendum costituzionale del 2016- di differenziare ad ogni costo funzioni e composizioni delle due Camere e, nello stesso tempo, si pone in assoluta continuità con la concezione del Parlamento italiano quale "organo unico a struttura complessa"³³ e "forma atipica di monocameralismo"³⁴.

È indubbio che anche le asimmetrie tra i due rami del Parlamento, soprattutto quelle in materia di gruppi, abbiano effetti non trascurabili in particolare sulla creazione di maggioranze parlamentari omogenee e sulla tenuta dei governi: i gruppi, infatti, rappresentano la manifestazione più evidente della crisi e della instabilità del sistema politico³⁵.

In virtù di quanto appena detto, a parere di chi scrive, la risoluzione delle antinomie regolamentari sui gruppi parlamentari- di cui si cercherà di dar conto in questo contributo- andrebbe ricondotto a quel nucleo essenziale di riforme, rientrante nell'approccio "del metodo (...) del minimo indispensabile e non del massimo possibile"³⁶, poiché elemento coesistente per un corretto funzionamento delle nuove Camere a "ranghi ridotti"³⁷.

Svolte queste considerazioni preliminari, prima di analizzare le modifiche regolamentari che hanno interessato i gruppi, è necessario ora ricostruirne l'evoluzione della disciplina, mettendo in luce analogie e differenze tra i due rami del Parlamento.

²⁸ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, cit., p.243.

²⁹ A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 1.

³⁰ N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.46.

³¹ Cfr. C. Cost., 15 febbraio 2017, in *Giur. Cost.*, 2017 punto 15.2 del considerato in diritto.

³² N. LUPO, Funzioni, *organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *federalismi.it*, numero speciale 1/2018, p 5.

³³ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 111 ss.

³⁴ *Ibidem*

³⁵ A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari.*, cit., p. 14.

³⁶ L. VIOLANTE, *Un futuro per il Parlamento* in *La Repubblica*, 12 marzo 2021. Testo disponibile all' indirizzo: https://www.repubblica.it/commenti/2021/03/11/news/parlamento_regolamento_camera_senato-300854376/

³⁷ Cfr. nota 1.

1.2. L'evoluzione fisionomica dei gruppi prima della riduzione del numero dei parlamentari tra esigenza di rappresentatività e mutamento del sistema politico-elettorale.

Come si pocanzi è accennato, la comparsa dei moderni gruppi parlamentari, così come ora conosciuti, si intersecò con l'avvento dello "Stato dei partiti"³⁸, sintomo del paradigmatico passaggio dallo stato liberale monoclasse a quello democratico pluriclasse, dovuto all'affermazione dei partiti di massa nella tornata elettorale del 1919. Sino a quel momento, stante anche l'organizzazione interna in uffici, i gruppi non avevano avuto alcuna matrice ideologica, ma erano "variegati, instabili, dai mobili confini"³⁹ e si erano costruiti attorno alle carismatiche figure aggreganti. La riforma regolamentare del 1920 che innovò la struttura organizzativa delle Assemblee, imperniandola sui gruppi e sulle commissioni ed eliminando il sistema degli uffici, costituì uno spartiacque decisivo che ha influenzato non poco le scelte organizzative sin dall'immediato dopoguerra.

Questa tendenza, figlia dello stretto legame partito-gruppo, subì una decisa battuta d'arresto con il periodo fascista a seguito dell'approvazione il 24 maggio 1924 della mozione Grandi che sancì la soppressione dei gruppi, motivata con l'affermazione tragicamente emblematica "i partiti sono morti"⁴⁰.

Tuttavia, accogliendo sul tema la teoria crociana di fascismo come "periodo di follia e smemoratezza alla fine del quale si riprende, senza mutamenti, il filo del ragionamento rimasto interrotto"⁴¹, i gruppi parlamentari ricomparvero immediatamente già nella Assemblea Costituente, che recepì il Regolamento della Camera dei Deputati del 1922 e nei primi regolamenti postfascisti⁴², seppure con molte lacune dal punto di vista normativo.

È solo con i regolamenti del 1971 che venne recuperata e rinforzata la posizione centrale dei gruppi, come testimoniato inequivocabilmente pure dalla relazione di accompagnamento alla suddetta riforma in cui si precisò esplicitamente che "si è voluto riconoscere la reale necessità di una Camera organizzata per gruppi e da gruppi", ennesima testimonianza del clima compromissorio e consociativo di quegli anni.

Anzitutto, nei regolamenti del 1971 si stabilì l'obbligo di iscrizione ad un gruppo parlamentare, ricavabile solo in maniera indiretta dal Regolamento della Camera (art. 14 co. 4), per cui i deputati che non avessero reso la dichiarazione di appartenenza al gruppo entro il termine previsto, sarebbero entrati a far parte del gruppo misto; il regolamento del Senato (art. 14 co. 1), sancì, invece, esplicitamente la necessaria appartenenza dei Senatori ad un gruppo parlamentare. Come è noto, ma per economicità si soprassederà in questa sede, le novelle del Regolamento del Senato del 2017 e del 2022 hanno introdotto, dapprima per i senatori "di diritto" e poi anche per quelli elettivi con modalità e regole differenti, la possibilità di non essere iscritti ad alcun gruppo parlamentare⁴³.

³⁸ Cfr. ex multis P. RIDOLA, *Partiti Politici*, Enc. Dir., Milano, 1982, p. 66 ss.

³⁹ L. CARLASSARE, Introduzione, in *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1948)*, Napoli, 1985, VI ss.

⁴⁰ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 68.

⁴¹ P. CALAMANDREI, *La funzione del parlamentare sotto il fascismo*, Tip. Della Camera dei Deputati, 1948.

⁴² Come è noto, nel 1948 la Camera dei Deputati decise di adottare il Regolamento del 1900, con le modifiche del 1920-1922; invece, il Senato votò il proprio il nuovo regolamento, modellato su quello della Camera nel giugno del 1948. Per una diffusa trattazione del tema cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento* cit., p. 47 ss.

⁴³ Sul tema, si segnala per una trattazione diffusa E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel Regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, in *federalismi.it*, 16 novembre 2022 e R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII E XIX legislatura: nuovi regolamenti per "nuove" Camere?* in

La normativa originaria sui gruppi, almeno sui requisiti di formazione e sulla disciplina, era in buona parte coincidente fra le due Camere e rispondeva allo spirito, coerente con il sistema puramente proporzionale allora vigente, di assicurare la rappresentanza parlamentare anche ai partiti di modeste dimensioni.

Difatti, sin dall'entrata in vigore dei nuovi regolamenti ed in ossequio alla citata visione consociativa, il prescritto numero minimo- pari a 20 alla Camera e 10 al Senato- aveva di sovente ceduto il passo al requisito "politico", vista la facoltà, inizialmente attribuita sia al Consiglio di Presidenza del Senato che all'Ufficio di Presidenza della Camera, di poter autorizzare la costituzione di gruppi "in deroga", sempre a patto che fossero estrinsecazione di un partito che rispettasse indici di rappresentatività predeterminati. In particolare, l'art. 14 co. 2 R.C. - tuttora vigente - conferì all' Ufficio di Presidenza il potere di autorizzare la costituzione di un gruppo sottosoglia purché afferisse ad un partito "organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale di almeno 300 mila voti di lista validi." Nonostante vi fossero stati decisi tentativi di abrogare la norma, la Camera si era mostrata molto determinata nel conservarla bocciando, per ben due volte, il 24 settembre 1997 e 12 gennaio 2000, le proposte di eliminazione della Giunta.

Allo stesso modo, l'originario art. 14 comma 5 R.S., poi abrogato con la riforma del 2017, sancì l'eventualità di poter costituire un gruppo con meno di 10 membri che rappresentasse "un partito o un movimento organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni, proprie liste di candidati (...) ed abbia ottenuto eletti in almeno tre regioni, e purché ai gruppi stessi aderiscano almeno 5 senatori, anche se eletti con diversi contrassegni." Nelle immediate applicazioni della norma si era data un'interpretazione piuttosto lasca delle disposizioni per permettere ai partiti di poter accedere al "secondo tipo di finanziamento"⁴⁴, ovvero il contributo corrisposto dai Presidenti delle due Camere ai gruppi "per l'esplicazione dei propri compiti e per l'attività funzionale dei rispettivi partiti"⁴⁵.

Per completezza, è opportuno sottolineare che anche i requisiti per ottenere l'autorizzazione a costituire gruppi in deroga erano strettamente connessi con il sistema proporzionale: a partire dalla XII legislatura e per almeno un decennio, al fine di salvaguardare la *ratio* della riforma elettorale e per preservare l'innovativa logica dell'alternanza, furono negate le richieste di costituzione di gruppo in deroga⁴⁶ nel tentativo di raggiungere la necessaria "correzione in senso maggioritario dell'ordinamento a livello funzionale, cioè per quel che riguarda le modalità di funzionamento del Parlamento"⁴⁷, che in realtà avrebbe richiesto per i gruppi una vera e propria "riforma organica"⁴⁸.

federalismi.it, 21 settembre 2022.; M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017 e del 2022*, in Osservatorio Costituzionale AIC, fasc. 1/2023; E. LA FAUCI, *La riforma del regolamento del Senato sui gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, in Gruppo di Pisa 2/2020.

⁴⁴A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 74.

⁴⁵ Cfr. art. 15 c. 3° R.C. e art. 16 R.S.

⁴⁶ C. DECARO BONELLA, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rass. parl.*, 2/1996, p. 355.

⁴⁷ C. FUSARO, *Le regole della transizione: la nuova legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 4

⁴⁸ G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, in *Pubblicazioni del Centro di ricerca sulle amministrazioni "Vittorio Bachelet"*, Milano, Giuffrè, p. 63.

Nello specifico, la Giunta del Regolamento della Camera, nella decisione del 27 aprile 1994, negò la costituzione in deroga ai gruppi aderenti al Patto Segni, ovvero Alleanza Democratica e il Partito Socialista Italiano⁴⁹; nei medesimi termini, nel corso della XIII legislatura, si espresse l'Ufficio di Presidenza (con deliberazione del 14 ottobre 1998) dinanzi alla richiesta di formazione in deroga del gruppo Rifondazione Comunista- Progressisti. Solo all'alba della XIV legislatura, l'Ufficio di Presidenza⁵⁰ riprese a concedere le menzionate deroghe, di nuovo in seguito alla richiesta⁵¹ -questa volta avanzata ad inizio legislatura- degli eletti nelle fila di "Rifondazione Comunista", dal momento che rappresentavano una formazione politica presente alle elezioni e che aveva addirittura riportato un risultato superiore al 4%. A ciò deve aggiungersi che, come già significativamente stabilito dalla Giunta del Regolamento⁵², qui ricorrevano degli ulteriori elementi di novità. Contrariamente a quanto avvenuto nella legislatura precedente, la richiesta veniva avanzata ad inizio legislatura da un partito presentatosi alle elezioni e non formatosi dopo una scissione e che, addirittura, venne ricevuto separatamente dal Presidente della Repubblica nelle consultazioni per formare il nuovo governo. L'autorizzazione in questione, a detta dello stesso Presidente Casini, fu un caso eccezionale non replicabile nel corso della stessa legislatura, ma determinò una decisa inversione di marcia nell'interpretazione del comma 2 dell'art. 14 R.C., finalizzata a "consentire la costituzione in gruppo parlamentare a forze politiche le quali siano stabilmente organizzate nel territorio"⁵³ che rispettassero i requisiti menzionati. Il Senato, dal canto suo, continuò a seguire una linea interpretativa piuttosto restrittiva; nella seduta del 30 marzo 2004 la Giunta per il Regolamento confermò ad unanimità che i requisiti regolamentari per la costituzione di gruppi in deroga erano indissolubilmente ed esclusivamente connessi alla legge elettorale *ante* 1993 e quindi incompatibili con la disciplina vigente all'epoca, dal momento che la competizione elettorale si svolgeva in massima parte in collegi e non più tra liste⁵⁴.

L'evoluzione della questione, come si è accennato, trasse nuova linfa anche dalla svolta proporzionale del sistema elettorale che ha preceduto l'inizio della XV legislatura: si prefigurò un inedito scenario in cui alle prassi applicative consolidate nel precedente periodo proporzionale si sommarono quelle sviluppatesi ed affermatesi durante la vigenza del maggioritario⁵⁵. A quanto detto, si doveva aggiungere anche l'esplicita menzione della nozione di coalizione nella legge elettorale che complicò non poco l'assetto e l'equilibrio parlamentare. In linea teorica, una logica conseguenza di questa novità sarebbe stata l'introduzione dei gruppi di coalizione nei regolamenti parlamentari, valorizzandone così il "ruolo di avanguardia politica promuovendo o sperimentando al vertice processi di convergenza e integrazione tra partiti ancora dotati di una propria identità politica ed

⁴⁹ R. DI CESARE, *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari* in *Quad. Cost.*, fasc.1/2007, p. 84.

⁵⁰ Decisione dell'Ufficio di Presidenza del 14 giugno 2001.

⁵¹ Per una diffusa trattazione dell'argomento si veda V. COZZOLI, F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei Deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politica parlamentare*, in *Il Filangeri- Quaderno* 2007, p. 352 ss.

⁵² Si veda la seduta della Giunta per il Regolamento del 13 giugno 2001.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, *Intervento al Seminario di Studio su "Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza ed opposizione"*. Roma, 17 marzo 2006.

⁵⁵ *Ibidem*

organizzati autonomamente sul territorio”⁵⁶ oppure, alternativamente, anche la sola previsione di incentivi alla loro costituzione: si ricordi, in tal senso, la proposta del Presidente Violante (la cd. “Nota Violante”), finalizzata ad attribuire maggiori poteri ed attribuzioni ai gruppi con consistenza maggiore ai duecento membri. Nella realtà parlamentare, per un’eterogeneità dei fini, il nuovo paradigma di coalizione e le diverse soglie di sbarramento del “*Porcellum*”, indussero i parlamentari, in quel frangente membri del gruppo misto, a richiedere l’autorizzazione per la costituzione in deroga alla luce del formale rispetto dei requisiti del 14 comma 2 R.C., ossia la presentazione di liste in venti collegi, l’ottenimento di un quoziente elettorale intero ed almeno 300.000 voti di lista validi⁵⁷. Per di più, la stessa Giunta per il Regolamento della Camera, nel celebre parere del 16 maggio 2006 sull’art. 14 comma 2 R.C., avallò e legittimò queste tendenze sostenendo che, ferma la necessità di presentazione delle liste in venti collegi, il residuale requisito politico per l’accesso al riparto dei seggi fosse soddisfatto semplicemente dal superamento di una delle varie soglie di sbarramento previste dalla legge. In questa occasione, la Giunta risolse altre due dirimenti questioni sui gruppi parlamentari in deroga. In primo luogo, la Giunta, tentando di “rafforzare l’identità elettorale del gruppo”, prese ad interpretare la locuzione “partito organizzato nel Paese” in modo meno rigido rispetto alla lettera della norma, intendendovi, piuttosto, una forza politica che fosse riconoscibile già al momento della contesa elettorale e non successivamente. Ancora, grazie al decisivo impulso del Presidente, diversamente da quanto statuito nel Regolamento del Senato, si escluse “la fissazione (...) attraverso un’operazione interpretativa di un numero minimo di deputati per l’autorizzazione alla costituzione di un gruppo”⁵⁸. Pertanto, appare condivisibile la tesi⁵⁹ secondo cui, almeno alla Camera, la richiesta di autorizzazione sia di per sé un diritto, mentre la successiva ed eventuale concessione sia poi *in toto* rimessa alla piena discrezionalità dell’Ufficio di Presidenza che, nello scrutinio della domanda, non può astenersi dal tener conto dei principi di buon andamento e funzionalità dell’Assemblea⁶⁰.

La strumentale proliferazione dei gruppi si rivelò essere un espediente molto efficace per aumentarne la rappresentanza in seno alle commissioni alterando, di fatto, il principio proporzionale nella distribuzione codificato in Costituzione ma gradualmente sempre più svuotatosi. Almeno in questa prima fase, infatti, per perseguire tali fini si assistette al non commendevole “prestito di parlamentari”⁶¹ da parte dei gruppi più numerosi che congiuntamente alla contemporanea fuga dal gruppo misto, permise nell’alveo di entrambe le coalizioni la formazione di nuovi gruppi.

In conclusione, non può negarsi che, alla luce delle considerazioni sinora svolte, potrebbe ravvisarsi, almeno *prima facie*, un’insita contraddizione nella contestuale coesistenza di

⁵⁶ S. CURRERI, *I nuovi gruppi parlamentari tra problematiche giuridiche e prospettive politiche*, in *forumcostituzionale.it*, 24 aprile 2006, p.1.

⁵⁷ Per completezza, come sostiene autorevolmente L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l’altro*, cit., al Senato la situazione era più complessa visti i requisiti più stringenti per ottenere la deroga, soprattutto la necessità di aver ottenuto eletti in almeno 3 Regioni.

⁵⁸ Cfr. il testo del parere della Giunta per il regolamento consultabile al seguente link: <https://www.camera.it/leg19/593?conoscereilacamera=91>

⁵⁹R. DI CESARE, *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari*, cit., p.89 ss.

⁶⁰ Per una completa ricostruzione dei fatti immediatamente successivi al parere della Giunta si veda il resoconto della seduta dell’aula del 22 maggio 2006.

⁶¹S. CURRERI, *I nuovi gruppi parlamentari tra problematiche giuridiche e prospettive politiche*, cit, p. 2.

gruppi in deroga e componenti politiche all'interno del gruppo misto: anche nella regolazione di questo intricato rapporto, si riscontrano considerevoli differenze tra i due rami del Parlamento. Alla Camera, considerata la perdurante esigenza di accogliere le continue richieste di “visibilità politica e parlamentare”⁶², incompatibile con l'interpretazione restrittiva della norma allora operante, nel 1997 si inserì nel regolamento la possibilità di creare componenti politiche all'interno del gruppo misto. Nel dettaglio, si distinsero componenti politiche *pleno iure*⁶³, composte da almeno 10 deputati e componenti “in deroga”, di consistenza inferiore ma non minore a tre che “rappresentino un partito o movimento la cui esistenza, alla data di svolgimento di elezioni (...) risulti in forza di elementi certi ed inequivoci e che abbia presentato (...) liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali”⁶⁴.

Al Senato, inizialmente, le componenti politiche del misto erano menzionate, *incidenter tantum*, solo all'art. 156 bis⁶⁵ del Regolamento, riguardante le interpellanze con procedimento abbreviato e, la Giunta per il regolamento, in un parere del 30 marzo 2004, ne negò espressamente l'esistenza, respingendo le paventate ipotesi di analogia con la Camera. Recentemente, nel corso della XVIII legislatura, la Giunta per il Regolamento del Senato, nel parere allegato al resoconto sommario dell'11 maggio 2021, mutando i propri orientamenti precedenti, ha asserito che “tenuto conto della disciplina prevista per i gruppi parlamentari (...) è consentita la costituzione di componenti politiche all'interno del Gruppo misto purché rappresentino partiti o movimenti politici che abbiano presentato con il proprio contrassegno candidati alle ultime elezioni nazionale (...)” e ne ha procedimentalizzato la verifica, prescrivendo una dichiarazione del detentore del contrassegno “che autorizzi i richiedenti a rappresentare in Senato il partito di riferimento”⁶⁶. Ancora, la Giunta ha precisato che dovesse essere il rappresentante legale della formazione politica detentrici del contrassegno presentato alle ultime elezioni a fornire la detta dichiarazione volta ad autorizzare i senatori.

Come si vedrà tra breve, la riforma del 2022 ha tentato, con non poche difficoltà, di portare un po' di ordine, formalizzando finalmente la presenza delle componenti politiche al Senato, a più di un ventennio di distanza dalla loro introduzione alla Camera.

1.3. Il rafforzamento dell'“identità elettorale” dei gruppi nella riforma del Regolamento del Senato del 2017.

Prima di passare all'analisi delle modifiche regolamentari del 2022, è imprescindibile soffermarsi sulla revisione del 2017 in tema gruppi che, insieme alle commissioni permanenti, la razionalizzazione e la semplificazione, formavano le quattro direttrici su cui si fondava la

⁶² In tal senso cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., p. 49; S. MERLINI (a cura di), *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari e partiti: il contesto italiano*, p. 13.

⁶³ N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari nel mutare delle leggi elettorali*, cit., p. 12.

⁶⁴ Cfr. art. 14 c. 5° R.C.

⁶⁵ Articolo introdotto con la riforma del Regolamento del Senato del 1988.

⁶⁶ Cfr. resoconto sommario della Giunta Per il Regolamento del Senato dell'11 maggio 2021 consultabile al seguente link : <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/360890.pdf>

riforma⁶⁷. La riforma organica, come chiaramente ribadito anche nel testo di proposta approvato dall'Assemblea ex art. 167 R.S., traeva le mosse dall'urgenza di arginare la "frammentazione del quadro politico"⁶⁸ ed il trasformismo, divenuto incontrollabile a partire dalla XIII legislatura e con l'avvento del maggioritario.

La motivazione insita all'intervento regolamentare era tutt'altro che inedita, dal momento che già durante tutto l'arco della XVI legislatura erano state avanzate in entrambi i rami del Parlamento, ma senza successo, numerose ipotesi di riforma concernenti anche o, talvolta soltanto, la disciplina dei gruppi parlamentari⁶⁹. Questo intento riformatore ha poi continuato ad animare anche la XVII legislatura, nonostante il breve arresto dovuto alla presentazione del disegno di legge costituzionale Renzi- Boschi, a causa della definitiva "esplosione del fenomeno dei cambiamenti di gruppo da parte dei singoli parlamentari"⁷⁰.

Soltanto al Senato si erano registrati ben 253 cambi di gruppo, riguardanti ben 140 senatori su 315, pari al 43,57% del totale⁷¹. La risposta che si è preferito dare, già ampiamente anticipata nelle predette ipotesi di riforma, è coincisa con l'inserimento di un requisito politico come *condicio sine qua non* per la costituzione di un gruppo.

Il novellato comma 4 dell'art. 14 prevedeva, oltre all'immutato numero minimo di 10 senatori, che il gruppo dovesse 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". Nell'ottica dei proponenti, poi immediatamente smentita dalla prassi, la "cristallizzazione del legame fra liste elettorali e gruppi"⁷² al momento della costituzione, avrebbe evitato non solo la mobilità parlamentare, ma anche la stessa proliferazione di gruppi che, secondo la discussa logica "up- down"⁷³, costituivano oramai quasi sempre il preludio ad un nuovo partito. La controversa fenomenologia dei "partiti parlamentari" poneva pure delle difficoltà nella corretta individuazione dell'*accountability* dei soggetti politici nei confronti dell'elettorato visto che "(...) una discrasia tra liste elettorali e gruppi parlamentari (...) impedisce ai cittadini elettori di imputare chiaramente delle responsabilità"⁷⁴.

⁶⁷ A. RUSSO, *Dopo la riforma: i gruppi parlamentari al Senato nella XVIII legislatura*, in Nomos. Le attualità del diritto, anticipazioni n. 3-2021, p. 2 ss.; E. LA FAUCL, *La riforma del regolamento del Senato sui gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, cit. p. 43 ss.

⁶⁸ Cfr. relazione introduttiva del testo di proposta di modifica del Regolamento del Senato disponibile al seguente indirizzo: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1058546.pdf>

⁶⁹ Per quanto riguarda la Camera si ricordino *ex multis* le proposte CICCHITTO (A.C. Doc. II, n.3/XVI), BRESSA (A.C. Doc. II n.1/XVI); per il Senato si vedano le proposte NEGRI (A.S. Doc. II, n.1/XVI), FINOCCHIARO (A.S. Doc. II, n.3/XVI), CARUSO (A.S. Doc. II, n.7/XVI). Per una completa trattazione dell'argomento si veda M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi: le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari nella XVI legislatura* in E. GIANFRANCESCO E N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, 2009, p. 31 ss.

⁷⁰ V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico- istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei Deputati nella XIII legislatura*, Roma, Giuffrè, 2002, p.100.

⁷¹ Sul tema si veda almeno L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in Osservatorio sulle Fonti, fasc. 2/2018, p. 2 ss.

⁷² M. RUBECHI, *Gruppi Parlamentari e circuito rappresentativo. Note a margine delle recenti modifiche regolamentari in Percorsi costituzionali* n. 3, 2017, p. 841 ss.

⁷³ S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti- transfughismo*, in V. LIPPOLIS- N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2015- 2016, Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Napoli, p. 143.

⁷⁴ S. CECCANTI, *A Costituzione invariata (ma non pecciamo di iper-realismo?)*. La priorità è la disciplina sui gruppi, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015- 2016*, Napoli, 20157, p. 123.

Questa riforma è stata indotta dalla condivisibile “volontà di arginare la mobilità e la frammentazione parlamentare”⁷⁵ e dalla ricerca di una “mediazione tra libero mandato e rappresentanza politica”⁷⁶, perseguite mediante una inedita correlazione tra diritto elettorale e parlamentare che, tuttavia, seppure nobile negli intenti, si è mostrata fragile e inefficiente sul campo dell’esperienza.

Ancora, la riforma si preoccupava di disciplinare anche delle “ipotesi limite” che, in caso di mancata regolazione avrebbero potuto destare dubbi. Si è previsto, da un lato, che più partiti o movimenti presentatisi con liste di candidati congiunte con il medesimo contrassegno potessero costituire soltanto un gruppo unico che li rappresentasse complessivamente (art. 14 quarto comma, secondo periodo, R.S.); dall’altro, quasi contraddittoriamente, si è ammesso che singoli partiti o movimenti presentatisi uniti o collegati alle elezioni potessero costituire gruppi autonomi, purché composti da almeno dieci senatori (art. 14 quarto comma, terzo periodo R.S.). La vera *ratio* dell’innovazione regolamentare, volta ad ostacolare il più possibile la creazione di gruppi in corso di legislatura, può comprendersi sino in fondo solo se si leggono questi interventi in combinato disposto con l’art. 15 terzo comma, che limita la costituzione di nuovi gruppi solo all’ipotesi di unione di gruppi già costituiti e con la contestuale abrogazione della facoltà di autorizzare la formazione di gruppi in deroga.

Immediatamente, nella XVIII legislatura, in occasione della costituzione del Gruppo Italia Viva-P.S. I. si è potuto constatare l’insuccesso della riforma del 2017: infatti, la formazione politica fondata dall’ex Presidente del Consiglio Matteo Renzi, non essendosi presentata alle elezioni politiche del 2018, era sprovvista del requisito politico previsto dalla riforma regolamentare. Per ovviare a questo inconveniente, il Senatore socialista Riccardo Nencini, eletto in un collegio uninominale⁷⁷ e candidato tra le fila della lista “Insieme” all’interno della coalizione di centrosinistra, avvalendosi del contrassegno del PSI, ha permesso, anche grazie ad una interpretazione piuttosto estensiva del Regolamento, la creazione del suddetto gruppo⁷⁸. Questo episodio è stato fortemente criticato da parte consistente della dottrina, in quanto “sostanziale violazione delle nuove regole che il Senato si era appena dato quanto alla formazione dei gruppi”⁷⁹ e, in termini ancora più decisi, “invalida (...) della ratio della (...) riforma regolamentare: quella di evitare il proliferare, nel corso delle future legislative, di nuovi gruppi parlamentari non corrispondenti ad alcuna formazione politica esistente al di fuori delle Assemblee legislative”⁸⁰. Alla Camera, invece, in cui ,come si è detto, il requisito politico è solo eventuale, in perfetta rispondenza al dettato regolamentare, si era costituito il gruppo “Italia Viva” che riusciva da solo a soddisfare la soglia numerica.

⁷⁵ T.F. GIUPPONI, *La riforma del Regolamento del Senato ed il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *forumcostituzionale.it*, n.7/ 2018, p. 3.

⁷⁶ L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, cit., p. 20.

⁷⁷ Nencini era stato eletto nel collegio uninominale Toscana 04 con la coalizione di centrosinistra.

⁷⁸ A proposito della nascita del gruppo Italia Viva- PSI si vedano, in particolare, A. RUSSO, *Dopo la riforma: i gruppi parlamentari al Senato nella XVIII legislatura*, in *Nomos. Le attualità del diritto, anticipazioni*, cit., p.13 ss.; A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale n.1 del 2020*, cit., p.22 ss.; M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *costituzionalismo.it*, p. 13 ss.

⁷⁹ M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, cit., p. 13.

⁸⁰ A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale n.1 del 2020*, cit., p. 24.

Si è argomentato, in modo anche condivisibile⁸¹, che questo precedente avesse prodotto il risultato opposto alla *ratio* della riforma: l’elusione nella prassi della prescritta corrispondenza tra attore elettorale e parlamentare, ha, nella realtà dei fatti, comportato il paradossale riallineamento tra la disciplina delle due Camere. Inoltre, la portata dirompente di questo precedente ha permesso che nella medesima legislatura si verificassero altre distorsioni applicative della nuova regolamentazione.

Infatti, simili aspetti controversi sono venuti alla luce con la nascita dei gruppi Maie-Centro Democratico, scioltosi dopo appena due mesi, Insieme per il Futuro- Centro Democratico e C.A.L. (Costituzione, Ambiente, Lavoro)- IDV.

Quest’ultimo caso ha concretizzato il rischio congenito alle c.d. “*liste matrioska*”, già paventato alla vigilia delle elezioni del 2018⁸², per cui nelle consultazioni elettorali si sarebbero presentati dei “cartelli elettorali” con un unico simbolo, contenente però a sua volta ulteriori simboli, al fine di garantire loro la facoltà di poter costituire gruppi autonomi.

Nel caso di specie, la formazione del gruppo, con una manifesta forzatura del testo regolamentare, era stata consentita grazie al simbolo elettorale di IDV, presentatasi alle elezioni, con altre quattro compagini politiche, nella lista “Civica Popolare Lorenzin”, che aveva riportato l’elezione - peraltro in un collegio uninominale- del solo Sen. Casini, non presentatosi peraltro “in quota” IDV. Infine, il gruppo di Coraggio Italia, regolarmente costituitosi alla Camera il 21 ottobre 2021 e dichiarato sciolto il 23 giugno dell’anno seguente per la sopravvenuta carenza del numero minimo, non ha potuto formare un gruppo autonomo al Senato per mancanza del richiesto collegamento politico. Orbene, la riforma del 2017, già nel corso della sua prima legislatura di vigenza ha messo in mostra tutte le sue lacune e facilità di aggiramento, tanto che la riforma del 2022, oltre a prevedere un consequenziale adeguamento numerico, si è posta anche nell’ “ottica di rafforzamento delle norme atte a contrastare il fenomeno della mobilità parlamentare”⁸³: infatti, come si avrà modo ora di approfondire meglio, si informa proprio a tale finalità la previsione di un numero maggiorato e qualificato per la costituzione di un gruppo nel corso della legislatura.

Se questo era al Senato l’intricato stato dell’arte regolamentare a cavallo della riduzione dei parlamentari, alla Camera, a testo invariato, nel corso di tutta la XVII legislatura, la disciplina dei gruppi ha fortemente risentito degli snodi politici, dovuti anche al percorso di riforme istituzionali che ha permeato tutta la legislatura e che è stata quindi inevitabilmente una concausa della creazione di nuovi gruppi: basti pensare, a destra, al gruppo di Alternativa Popolare- Ncd e, a sinistra, al gruppo di Liberi e Uguali.

Proprio la vicenda relativa ai gruppi parlamentari di quest’ ultima formazione politica – presentatasi come lista autonoma alle elezioni del 4 marzo 2018- ha permesso nuovamente di sottolineare come le divergenze fra le disposizioni regolamentari si siano poi tradotte in un’ “asimmetria di risultati”⁸⁴.

All’inizio della XVIII legislatura, l’Ufficio di Presidenza della Camera ad unanimità ha giustamente autorizzato la costituzione in deroga del gruppo “Liberi ed Uguali” in quanto

⁸¹ *Ibidem*

⁸² S. CURRERI, *Liste matrioska e gruppi parlamentari*, in *lacostituzione.info*, 22 gennaio 2018

⁸³ Cfr. Proposta di modificazione del Regolamento Doc. II n. 12, p. 3

⁸⁴ L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, cit., p. 38

provvisto di tutti i requisiti prescritti dall'art. 14 comma 2⁸⁵; al Senato, al contrario, a causa dell'entrata in vigore della revisione, non sussistevano i requisiti minimi e, di conseguenza, i senatori eletti sono confluiti nel gruppo misto.

1.4. La mancata armonizzazione della disciplina dei gruppi dopo la legge costituzionale 1/2020: un'occasione persa.

Il citato monito finale della Corte Costituzionale nella sentenza 35/2017 e la legge costituzionale 1/2020 hanno rappresentato un punto di svolta fondamentale nella ridefinizione del ruolo, disciplina e funzioni dei gruppi parlamentari.

Il raggiungimento dell'obiettivo "interno" del disegno di riforma costituzionale, ovvero la razionalizzazione e l'auspicata semplificazione dei lavori parlamentari⁸⁶, avrebbe dovuto imprimere una decisa accelerazione al percorso di armonizzazione e alla "tendenza unitaria"⁸⁷, almeno limitatamente ai gruppi.

Come è stato validamente sostenuto⁸⁸, l'armonizzazione fra le due discipline, ferma restando l'autonomia regolamentare, si sarebbe potuta raggiungere o con il recepimento della Camera delle novità introdotte al Senato o con una completa inversione di marcia da parte del Senato e la conseguente rinuncia al cammino di riforma avviato.

La scelta effettivamente presa dalle due Camere nelle riforme regolamentari del 2022, invece, è andata in direzione totalmente opposta ed è coincisa con un parallelo e diacronico processo di riforma distinto non solo nei tempi, ma anche nei fini.

Nello specifico, l'articolato intervento del Senato ha palesato la natura non solo adeguatrice e "meramente adattiva"⁸⁹ della riforma, bensì "innovativa"⁹⁰, vista la capacità dei regolamenti di "risolvere le disfunzioni dell'attività parlamentare che si sono aggravate in questi anni"⁹¹ e di incidere su una forma di governo⁹², come la nostra, a debole razionalizzazione⁹³.

Quest'ultimo approccio è stato pienamente recepito nella scelta di non limitare la revisione al fisiologico abbassamento dei *quorum*, ma di occuparsi di nuovo anche dei criteri di formazione dei gruppi che si ripercuotono, inevitabilmente, nel loro delicato rapporto con i partiti. La metodologia seguita, anche in ragione della diversa opzione sposata dell'altra Camera, riflette pure il problematico inquadramento dell'*actio finorum regundorum* tra diritto

⁸⁵ S. CURRERI, *Alla Camera costituito, in deroga, il gruppo di Liberi ed Uguali: una decisione legittima, imparziale, opportuna*, in *Iacostituzione.info*, 10 aprile 2018.

⁸⁶ L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno Parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, 2020, p. 4 ss.

⁸⁷ L'espressione è utilizzata da A. MANZELLA nel *post-scriptum* dei *Quaderni de Il Filangeri* 2015-2016.

⁸⁸ G. CONTI, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, 2021, p. 55.

⁸⁹ E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel Regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, cit., p. 3 ss.

⁹⁰ *Ibidem*

⁹¹ V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo ed innovazione istituzionale* in *forumcostituzionale.it*, 15 novembre 2008, p. 4.

⁹² S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *federalismi.it*, p. 4 ss.

⁹³ L. ELIA, *Governo (forme di)* in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 634 ss.

parlamentare e diritto costituzionale⁹⁴. L'attivismo del riformatore regolamentare su questo tema indica un elemento importante sia in favore della tesi della "appropriatezza organica"⁹⁵ di Galeotti, che attribuisce alle singole Camere il potere di disciplinare "la materie (loro) organicamente appartenenti" sia della successiva (e consequenziale) interpretazione estensiva di Zagrebelsky secondo cui il diritto parlamentare sia in grado regolare "non solo il procedimento legislativo, ma anche gli organi interni, le componenti, le procedure (...)"⁹⁶.

La riforma del 2022 si pone in continuità nei fini ma, allo stesso tempo, "in risposta ai limiti"⁹⁷ di quella del 2017: le motivazioni alla base della modifica, sono le medesime di quelle precedenti, ovvero il contrasto alla frammentazione del panorama partitico in Parlamento e alla mobilità parlamentare, ma nascono da una premessa diversa, ossia la constatazione dell'insufficienza del precedente intervento organico, ripetutamente superato dai fatti.

Nel dettaglio, il nuovo art. 14 comma 4 ha ridefinito i criteri qualitativi e quantitativi idonei alla corretta formazione dei gruppi ad inizio legislatura: si è previsto, difatti, che ciascun gruppo, ad eccezione del Misto e di quelli rappresentativi di minoranze linguistiche, "deve essere composto da *almeno sei senatori* e deve rappresentare un partito o un movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle *ultime elezioni* del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo le elezioni di *almeno un senatore*."

Ictu oculi, si rilevano subito delle notevoli variazioni rispetto al testo previgente. Nonostante nell' iniziale proposta redatta della Giunta e comunicata alla Presidenza il 29 giugno 2022 la soglia minima fosse pari a 7, alla fine, arrotondando per difetto, il *quorum* si è abbassato a 6, in coerenza con la logica di bilanciamento fra le esigenze di dei partiti medio-piccoli e di lotta alla disgregazione parlamentare: le "chances" di formare *ab initio* un gruppo, a parità di risultato elettorale, restano immutate⁹⁸. In più, con un'opera di semplice manutenzione regolamentare si sono chiarite in via definitiva due circostanze già pacificamente accettate nella prassi dopo la novella del 2017: da un lato, la parametrizzazione del requisito politico alle ultime elezioni politiche per l'elezione del Senato; dall'altro, il conseguimento dell'elezione di almeno un senatore quale *condicio sine qua non* per la formazione del gruppo. Se l'aggiunta della parola "ultime" riproduce nel testo una circostanza già di per sé implicita, la nuova declinazione al singolare di "almeno un senatore" al posto di "senatori" delinea un cambiamento semantico e qualitativo, che ha il merito di riportare in sede regolamentare i risultati emersi delle prime applicazioni nella legislatura precedente. Sulla scia di quanto già fissato dalla modifica del 2017, si è confermata la possibilità di costituire un unico gruppo parlamentare o componente del misto per partiti e movimenti politici che abbiano presentato alle ultime elezioni liste di candidati con il medesimo contrassegno, ma si postula - anche in tal caso - l'accompagnamento alla richiesta di

⁹⁴ Per una diffusa trattazione del tema si veda L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare, un rapporto double face* in Osservatorio sulle fonti fasc. n. 2/2018, p. 2 ss.

⁹⁵ S. GALEOTTI, *Contributo sulla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957, p.158.

⁹⁶ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1987, p. 196

⁹⁷ E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel Regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, cit., p. 57.

⁹⁸ D.A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore "apolide", sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, in *federalismi.it*, 28 dicembre 2022, p. 5 ss.

costituzione di una dichiarazione di assenso da parte del soggetto che ha depositato il contrassegno, quale “criterio di verifica”⁹⁹ della rispondenza politico-elettorale del gruppo. In tal modo, si è accolto ed esteso anche ai gruppi il citato orientamento della Giunta dell’11 maggio 2021 sulle componenti del gruppo misto, sempre in virtù dell’idea che una procedimentalizzazione del riconoscimento del soggetto parlamentare (sia esso un gruppo o una componente del misto) garantisca un’oggettiva e concreta riconducibilità ad un attore operante nel panorama politico. La disposizione, poi, precisa che ove più partiti abbiano presentato congiuntamente liste di candidati con un unico contrassegno, si possa istituire un solo gruppo, ma fa salva la formazione di gruppi autonomi- purché composti sempre da minimo sei senatori- corrispondenti a singoli partiti o movimenti “che abbiano presentato il proprio contrassegno in coalizione alle ultime elezioni del Senato.” Parte della dottrina¹⁰⁰ ha rilevato opportunamente che tale ultimo inciso sia strettamente connesso con il sistema elettorale vigente, il c.d. “*Rosatellum bis*”, che consente alle singole liste di poter competere sia singolarmente che in coalizione: come le elezioni dello scorso 25 settembre hanno dimostrato, l’assegnazione di circa un terzo dei seggi in collegi uninominali ha permesso a piccoli partiti o unioni di partiti afferenti a più ampie coalizioni, di conquistare seggi, con delle importanti ripercussioni anche sui gruppi.

Da ultimo, ne è un esempio emblematico il gruppo “Civici D’Italia-Noi Moderati (Udc-Coraggio Italia-Noi con l’Italia- Italia al Centro)- Maie” costituitosi all’inizio della XIX legislatura, che ha immediatamente riportato all’attenzione dei contorni problematici certamente in contrasto con lo spirito della riforma¹⁰¹.

La lista “Noi Moderati”, presentatasi nella coalizione di centrodestra alle elezioni politiche del 2022, ha ottenuto solo lo 0,89%, non superando né la soglia del 3% per l’accesso al riparto proporzionale dei seggi, né quella dell’1%, che permette di non disperdere i voti validi riportati.

Dunque, pur essendo riuscita ad eleggere ben due senatori¹⁰² nei collegi uninominali, questo cartello elettorale non soddisfaceva affatto i requisiti richiesti dai regolamenti per formare un gruppo. Tuttavia, in aperta contraddizione con la *ratio* della riforma, la nuova maggioranza di Governo ha ritenuto conveniente procedere alla formazione di un nuovo gruppo, che fungesse da “quarta gamba¹⁰³” della maggioranza. A tal fine, il gruppo più numeroso della compagine di Governo (Fratelli D’Italia) ha provveduto a “prestare” tre senatori¹⁰⁴ che, unita all’adesione anche di un senatore eletto all’estero¹⁰⁵, ha permesso di raggiungere la soglia minima prescritta dei 6 componenti. Questo episodio ha già rivelato un possibile limite della riforma 2022, che, lasciando impregiudicata la libertà dei senatori di

⁹⁹ G. VALENTI, *Riduzione del numero dei parlamentari, disciplina dei gruppi e prospettive di riforme regolamentari. L’esperienza italiana a confronto con: Francia, Spagna e Regno Unito*, in Osservatorio sulle Fonti, fasc. 1/2023, p. 193.

¹⁰⁰ D. A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore “apolide”, sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, cit., p. 7 nota 20.

¹⁰¹ L. BARTOLUCCI, *Le nuove Camere alle sfide delle “asimmetrie” su gruppi e commissioni parlamentari*, in Luiss Policy Brief n. 25/2022, p. 2 ss.

¹⁰² Si tratta di Michela Biancofiore eletta nel collegio U02 del Trentino-Alto Adige e Antonio De Poli eletto nel collegio U05 del Veneto.

¹⁰³ L. BARTOLUCCI, *Le nuove Camere alle sfide delle “asimmetrie” su gruppi e commissioni parlamentari*, cit., p. 3.

¹⁰⁴ Si tratta dei senatori Giorgio Salvitti, Giovanna Petregna ed Antonio Guidi

¹⁰⁵ Si tratta del senatore Mario Alejandro Borghese

iscriversi ad inizio legislatura ad un gruppo non corrispondente al partito di elezione, ha lasciato il fianco scoperto al verificarsi di episodi del genere. Per converso, bisogna assolutamente tener conto del fatto che l'iscrizione su base volontaria e l'appartenenza (almeno all'inizio) ad un gruppo siano "condizione necessaria" integrativa dello *status* del parlamentare, che giustificerebbero la particolare cautela e prudenza delle disposizioni dei regolamenti parlamentari nel prevedere restrizioni alla libertà di iscrizione all'inizio della legislatura.

Una modifica, stavolta esclusivamente numerica, concerne i gruppi di senatori appartenenti a minoranze linguistiche riconosciute dalla legge che siano eletti nelle regioni di insediamento di queste minoranze o nelle regioni di cui all'art. 116 co.1 (art. 14 comma 8): il *quorum* è stato lievemente abbassato da cinque a quattro, rendendone, in controtendenza con la scelta operata per i gruppi ordinari, più complessa la formazione in seguito alla riduzione del numero dei senatori.

La novità più significativa sui gruppi attiene indubbiamente ai criteri quantitativi e qualitativi richiesti per la formazione di gruppi nel corso della legislatura. Ferma restando l'ipotesi prescritta dall'art. 15 comma 3, per cui è concessa la costituzione di un gruppo in corso di legislatura se risultante dall'unione di più gruppi già costituiti, il nuovo comma 5 dell'art 14 ne ha ammesso la creazione in corso di legislatura a patto che essi "rappresentino un partito che *nella legislatura* abbia presentato alle elezioni politiche o del Parlamento Europeo propri candidati conseguendo l'elezione di propri rappresentanti, a condizione che tale gruppo sia costituito da non meno di nove componenti (...)."

A primo impatto, colpisce la scelta di operare una differenziazione sul numero minimo di senatori indispensabile per formare i gruppi ad inizio legislatura (sei) e a legislatura avviata (nove) che ha ricevuto non poche critiche durante le riunioni della Giunta¹⁰⁶. Inoltre, si allarga il momento della verifica elettorale del gruppo, che viene esteso anche alle ultime elezioni del Parlamento Europeo al fine di "aprire a nuove forze politiche"¹⁰⁷, riconoscendo così ad un "fatto extraparlamentare" la capacità di legittimare la costituzione di un gruppo.

Un aspetto problematico e non secondario della norma concerne la polisemia dell'espressione "nella legislatura": se con riferimento alle elezioni politiche essa non può che riferirsi all'ultima tornata che ha eletto quel Parlamento, la sua interpretazione si complica con riguardo alle elezioni del Parlamento Europeo. Come è stato giustamente evidenziato da parte della dottrina¹⁰⁸, questa locuzione sembra ricomprendere tanto la frazione temporale successiva alla costituzione dei gruppi ordinari, quanto il momento nel quale si verifica l'evento esogeno ed indipendente, ovvero le elezioni del Parlamento Europeo, che abilita alla formazione del gruppo. Altrettanto curiosa risulta la coniugazione plurale del termine

¹⁰⁶ Cfr. resoconto stenografico della Giunta per il Regolamento del 12 luglio 2022 consultabile al seguente link: <https://www.senato.it/Web/18LavoriNewV.nsf/All/FC28FEA16C7CF261C125888C0040AEB1?OpenDocument>. In particolare, si segnala l'intervento del Sen. Faraone che ritiene "manifestamente incostituzionale prevedere differenze di trattamento tra i vari senatori, fondate sulle loro scelte squisitamente politiche, tra le quali rientra certamente la volontà di dar luogo ad un nuovo soggetto e di costituire, conseguentemente, un corrispondente Gruppo parlamentare. Per le stesse ragioni ritiene altresì incostituzionale una disparità di trattamento per la costituzione dei Gruppi, prevedendo una soglia minima di sette senatori per i Gruppi costituiti all'inizio della legislatura e di dieci per quelli formati successivamente."

¹⁰⁷ E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel Regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, cit., p. 61.

¹⁰⁸ D.A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore "apolide", sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, cit., p. 8.

“rappresentanti”: stando ad un’interpretazione strettamente letterale, quindi, sarebbe condizione necessaria e sufficiente per la costituzione del gruppo l’elezione di almeno due senatori o eurodeputati. Solo la prassi sarà in grado di fugare i giustificati dubbi che aleggiano sull’interpretazione di questa norma: nella precedente legislatura, infatti, nonostante la versione previgente del comma 4 dell’art. 14 prevedesse una declinazione plurale di “senatori”, nella pratica si era considerata sufficiente l’elezione di un solo senatore, sicché, come si è detto prima, la novella del 2022 ha soltanto adeguato il regolamento alla realtà parlamentare. Anche i gruppi costituiti nella legislatura, che devono mantenere stessi denominazione e contrassegno del partito di riferimento, sono soggetti ad un procedimento di verifica - più incisivo di quello delineato nel comma 4 - del partito che intendono rappresentare: i senatori devono trasmettere al Presidente del Senato una dichiarazione attestante il riconoscimento da parte dello stesso che, come il requisito numerico e gli altri requisiti codificati nel comma 5, deve permanere per tutta la vita parlamentare, pena la dichiarazione di scioglimento del gruppo (art. 14 comma 9). Sul modello delle descritte innovazioni sulla formazione dei gruppi sia all’inizio che in corso di legislatura, si sono inserite delle previsioni piuttosto affini sulle componenti del misto. In prima battuta, come emerge inequivocabilmente dalla lettera del regolamento (art. 14 comma 4), deve chiarirsi che i suesposti criteri ed adempimenti necessari per la formazione di gruppi ad inizio legislatura valgono ugualmente per le componenti del misto.

Simmetricamente, sulla falsa riga delle regole per i gruppi formati a legislatura iniziata, il nuovo comma 6 dell’art. 14 dispone che i senatori appartenenti al gruppo misto possano richiedere al Presidente del Senato di costituire componenti politiche in seno ad esso, a patto che gli intenzionati ad aderirvi rappresentino un partito o movimento politico che alle ultime elezioni del Senato abbia presentato propri candidati con lo stesso contrassegno eleggendo almeno un Senatore o che – anche in questo caso- *nella legislatura* abbiano presentato alle elezioni politiche, europee o regionali candidati conseguendo l’elezione di rappresentanti. Per questa fattispecie si aggiunge l’ulteriore parametro di verifica elettorale regionale, volto, senz’altro, a favorire l’accesso in Parlamento alla platea politica territoriale. Da ultimo, giova ricordare che anche per le componenti del misto, come espressamente indicato dal comma 7, è obbligatoria la trasmissione della dichiarazione di riconoscimento. Tirando le somme di questi profili emergenti dalla riforma, è doveroso soffermarsi in breve sugli influssi che questi poliformi strumenti di individuazione dell’identità politica abbiano in concreto sull’esistenza e sull’autonomia dei gruppi¹⁰⁹.

Preliminarmente, l’opzione prescelta si muove inconfutabilmente nel senso di una maggiore eterodeterminazione del gruppo alle volontà e direttive del partito: difatti, come si evince a chiare lettere dal comma 9, la dichiarazione di riconoscimento è un elemento non solo costitutivo per la formazione del gruppo, ma pure essenziale per la sua sopravvivenza, tanto che il suo successivo venir meno comporterà il passaggio dei senatori membri al misto¹¹⁰, salvo che entro 3 giorni non abbiano aderito ad altro gruppo.

A riguardo, è opportuno sottolineare come nel caso di scioglimento del gruppo si sia seguita una strada diversa da quella scelta per l’espulsione e le dimissioni. In questi ultimi due casi, salva sempre la facoltà di aderire previa autorizzazione ad altro gruppo o ad una

¹⁰⁹ D.A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore “apolide”, sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, cit., p. 62.

¹¹⁰ Ciò vale anche per sopravvenuta mancanza del numero minimo o per il venir meno dei requisiti del comma 5.

componente del misto, il senatore dimissionario o espulso dal gruppo assumerà lo *status* di senatore non iscritto, mentre, come si è detto, in seguito allo scioglimento del gruppo, il senatore sarà iscritto al misto.

Infine, la riforma del 2022 ha inserito, novellando il comma 2, la previsione che ciascun gruppo nomini o revochi un senatore tesoriere, cui eventualmente il regolamento interno può attribuire la rappresentanza legale. A proposito, è interessante constatare come già nel corso di questa legislatura il gruppo Lega – Salvini Premier- Partito Sardo d’Azione si sia avvalso di questa facoltà e abbia quindi conferito al Tesoriere la “rappresentanza legale nei confronti dei terzi ed in giudizio”¹¹¹.

Quanto al Senato, un ultimo profilo meritevole di attenzione riguarda la soppressione del comma 2 bis dell’art 5 del Regolamento che codificava, nell’ottica di assicurare un’adeguata rappresentatività, la possibilità per i gruppi non rappresentati nel Consiglio di Presidenza di richiedere l’elezione suppletiva di altri Segretari, in numero comunque non superiore a due. Questa disposizione, ancora vigente alla Camera¹¹², subito dopo l’abrogazione, è stata oggetto di una norma transitoria valida solo per la XIX legislatura. In modo piuttosto incoerente, limitatamente a questa legislatura, si è concesso ai gruppi costituiti ad inizio legislatura la possibilità di richiedere l’elezione di altri segretari, sempre in numero non superiore a due; al contempo, al fine di non alterare il rapporto fra maggioranza ed opposizione, si è ammessa pure la simultanea elezione di un membro suppletivo di maggioranza.

In applicazione di questa norma transitoria i gruppi Azione-Italia Viva Renew Europe e Per le Autonomie (SVP-Patt, Campo-base, Sud Chiama Nord), previa richiesta, hanno ottenuto dal Consiglio di Presidenza l’elezione di segretari aggiuntivi¹¹³; di conseguenza, in ossequio al comma 3 della disposizione transitoria, si è proceduto anche all’elezione di un ulteriore segretario di maggioranza¹¹⁴.

La Camera dei Deputati si è approcciata alla XIX legislatura senza una riforma regolamentare che apportasse modifiche anche solo matematiche relative ai *quorum*.

Ne è derivato che, nonostante la riduzione di un terzo del *plenum*, all’inizio di questa legislatura la soglia numerica per costituire un gruppo sia rimasta immutata, con un ragguardevole innalzamento percentuale dei deputati sufficienti per il formare il gruppo, dal 3,7% al 5%.

A regolamento invariato, ci si è trovati innanzi alla paradossale situazione per cui – in termini assoluti- la menzionata percentuale di deputati indispensabile per la costituzione del gruppo fosse superiore a quella di voti necessari per accedere alla ripartizione proporzionale dei seggi, pari al 3%.

¹¹¹ Art. 6 statuto del gruppo Lega Salvini Premier- Partito Sardo D’Azione disponibile al seguente link:https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/repository/composizione/regolamenti_gruppi_XI_X_legislatura/Regolamento_Gruppo_Lega-Salvini-Premier-PartitoSardoAzione_XIX_legislatura.pdf

¹¹² Cfr. art 14 c. 4°, 5°, 6° R.C.

¹¹³ Nello specifico, sono stati eletti segretari i senatori Versace e Durnwalder.

¹¹⁴ Si tratta della senatrice Ternullo.

In un primo momento dunque, la Camera, più per difficoltà di addivenire ad una comunione di intenti¹¹⁵ che per scelta politica, è sembrata virare verso l' *opzione zero*¹¹⁶; come è stato acutamente sostenuto¹¹⁷, qualora si fosse sposata definitivamente la linea dell' "inerzia riformatrice"¹¹⁸, l'esigenza rappresentativa e la dialettica parlamentare sarebbero state sacrificate in nome della "logica dell'esito procedurale ad ogni costo"¹¹⁹, con il pericolo di concretizzare il rischio che, nei fatti, il governo divenisse incontrastato il "comitato direttivo del Parlamento"¹²⁰.

A questo pericolo si è posto parzialmente rimedio con l'approvazione, lo scorso 30 novembre, del "primo binario" di modifiche¹²¹, in cui sono confluiti tutti gli adeguamenti numerici strettamente connessi con il taglio, lasciando invece al "secondo binario" la messa a punto di un progetto organico di riforma che sia finalizzato al miglioramento dell'"andamento dei lavori parlamentari e della qualità del lavoro di ciascun deputato"¹²².

Per quanto riguarda i gruppi, seguendo il metodo dei "tagli lineari"¹²³, si è abbassato il numero minimo occorrente per costituire un gruppo da 20 a 14 deputati¹²⁴ e, conseguentemente, apportando un raccordo esclusivamente testuale, si è corretto il parametro numerico cui ricondurre l'autorizzazione alla formazione di un gruppo in deroga¹²⁵. Un intervento di "chirurgia regolamentare" si è pure compiuto con riguardo alle componenti del gruppo misto, la cui consistenza minima deve essere ora pari a 7 e alle minoranze linguistiche che devono contare ora solo 2 e non più 3 deputati; comprensibilmente, stante la necessità di assicurarne comunque un minimo di rappresentatività, si lasciato immutato il numero minimo di 3 per la costituzione delle componenti politiche del misto "in deroga."

Queste novità, curiosamente, sono state approvate a legislatura già cominciata e a gruppi già formati; pertanto, ai sensi del nuovo art. 153- *quinquies*, queste disposizioni rientrano nel novero di quelle che entreranno in vigore a partire dalla XX legislatura.

Questa sfasatura temporale, unita alla particolare complessità del sistema elettorale, ha già i recati nella legislatura in corso delle difficoltà di coordinamento fra la nuova composizione numerica del consesso assembleare e l'applicazione di norme regolamentari ascrivibili ad un contesto *ante* riforma.

¹¹⁵ Cfr. G. PICCIRILLI, *Riduzione dei parlamentari: discrasie tra i seguiti regolamentari nelle due Camere*, in *Quad. Cost.*, fasc. 4/2022, p. 904 ss.; alla Camera, per le proposte di modifica del regolamento in tema di gruppi si veda res. Somm., 27 aprile 2022, p. 12 ss.

¹¹⁶ L' espressione è usata da G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)* in E. ROSSI (a cura di), *Meno Parlamentari più democrazia?*, cit. p. 224

¹¹⁷ L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, forumcostituzionale.it, n. 3/2020, p. 360.

¹¹⁸ C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in Osservatorio sulle fonti, fasc. 1/2020, Giappichelli, Torino, p. 183.

¹¹⁹ L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, cit., p. 360

¹²⁰ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 321.

¹²¹ Cfr. Proposta di modificazione presentata dalla Giunta per il Regolamento alla Presidenza della Camera il 23 novembre 2022

¹²² *Ibidem*

¹²³ L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, cit., p.361.

¹²⁴ Il nuovo art. 14 co. 1 recita: Per costituire un Gruppo parlamentare occorre un numero minimo di quattordici deputati.

Per completezza, si dica che già questo adeguamento del quorum era già contenuto nella proposta di riforma del regolamento Doc II n.3 a prima firma D'Orso.

¹²⁵ Al comma 2 dell'art. 14 le parole "meno di venti iscritti" sono sostituite dalle "un numero di iscritti inferiore a quello previsto dal comma 1."

La questione si è posta sulla richiesta di costituzione in deroga del gruppo Noi Moderati (Noi con l'Italia, Coraggio Italia, UDC, Italia al Centro) – Maie.

Questa lista ha eletto 7 deputati in collegi uninominali ma, come al Senato, non ha raggiunto la soglia del 3% necessaria per accedere al riparto proporzionale dei seggi, che il citato parere della Giunta per il Regolamento del 2006 ha ritenuto un indicatore indispensabile di rappresentatività ai fini della concessione della deroga¹²⁶.

Per superare questo impedimento, la Giunta per il regolamento, lo scorso 26 ottobre, ha provveduto ad integrare il precedente parere reso, prendendo atto dei cambiamenti del sistema elettorale intercorsi nell'arco dell'ultimo quindicennio. Infatti, la Giunta ha riconosciuto che il passaggio da un sistema proporzionale con soglia di sbarramento e premio di maggioranza ad un sistema misto, per un terzo maggioritario a collegi uninominali e per due terzi proporzionale a collegi plurinominali, non avrebbe potuto non provocare effetti sulla costituzione dei gruppi, considerato anche il momentaneo mancato adeguamento dei *quorum* alla riduzione del numero dei deputati.

Risolvendo il caso sottoposto all'esame, la Giunta ha sancito che sussistono i requisiti ex art. 14 co. 2 per la formazione di un gruppo che rappresenti una forza politica organizzata nel Paese riconoscibile al momento delle elezioni che, pur non avendo superato la soglia di sbarramento, abbia “conseguito un eletto in un collegio uninominale, purché univocamente riconducibile, al momento della consultazione elettorale, alla medesima forza politica”¹²⁷. La Giunta ha chiarito che la riconducibilità ad un partito politico del deputato eletto in un collegio uninominale sia condizione necessaria e sufficiente per autorizzare gruppi in deroga ex art. 14 co. 2 RC e ne ha distinto in concreto due fattispecie.

Nell'interpretazione della Giunta, essa ricorre sia quando si tratti di un eletto nel collegio uninominale presentatosi con una forza politica non coalizzata, sia nel caso di elezione in collegio uninominale di un candidato sostenuto da più partiti coalizzati, che allo stesso tempo risulti nelle liste per la parte proporzionale della forza politica che il gruppo intende rappresentare. Il caso di Noi Moderati è ascrivibile senza ombra di dubbio alla seconda ipotesi dal momento che, nonostante questi eletti negli uninominali fossero formalmente candidati di tutta la coalizione di centrodestra, essi erano candidati anche nei listini proporzionali della lista.

In conclusione, non può tacersi sui profili di criticità e sulle conseguenze di che un'interpretazione così ampia del dettato regolamentare potrebbe produrre: in linea puramente teorica, questo parere aprirebbe la strada alla formazione di “gruppi monocellulari”¹²⁸.

Ecco che, dunque, a rigor di logica, potrebbe legittimarsi la costituzione in deroga del gruppo di Più Europa, attualmente componente del misto con tre deputati, che presentatasi alle ultime elezioni politiche nella coalizione di centrosinistra, ha eletto ben due deputati in

¹²⁶ A. LERRIO, *La formazione dei gruppi parlamentari all'inizio della XIX legislatura. Alla Camera può bastare un solo eletto in un collegio uninominale*, in *osservatoriosullefonti.it*, 3/2022.

¹²⁷ Cfr. Parere della Giunta per il Regolamento del 26 ottobre 2022 consultabile al seguente link: <https://www.camera.it/leg19/593?conoscerelacamera=391>

¹²⁸ Espressione utilizzata da S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione dei parlamentari. Del fare riforme senza badare le conseguenze*, in *lacostituzione.info*, 6 febbraio 2020.

collegi uninominali¹²⁹ e, addirittura, del gruppo di Impegno Civico, che pur avendo ottenuto in totale solo lo 0,6% dei voti ha eletto un deputato in un collegio uninominale¹³⁰.

1.5. *Le (poche?) speranze di armonizzazione tra “secondo binario” e volontà della politica.*

Come si è avuto modo di vedere, sino ad ora la riduzione del numero dei parlamentari piuttosto che agevolare l'avvicinamento delle previsioni regolamentari sui gruppi, ne ha esaltato le differenze e incentivato la progressiva divaricazione.

Il Senato ha proseguito sulla via tracciata dalla novella del 2017: constatato che le contingenze politiche e parlamentari della XVIII legislatura hanno messo luce tutti i limiti di questa riforma, ha cercato di rafforzare ulteriormente il necessario rapporto di corrispondenza fra partito e gruppo e ha inserito una disciplina *ad hoc* per la formazione dei gruppi in corso di legislatura.

Soltanto la prassi parlamentare, ora, potrà effettivamente rivelare la tenuta effettiva di queste norme. Il successo della riforma dipenderà sia dalla volontà politica dei partiti di rispettarla e di non piegarne i contenuti a fini particolaristici sia dalla scelta interpretativa che sarà chiamata a prendere il Consiglio di Presidenza (ed eventualmente la Giunta per il regolamento): invero, una lettura delle nuove regole eccessivamente estensiva e subordinata alle esigenze contingenti dei partiti potrebbe nuovamente vanificare i comprensibili e lodevoli intenti della riforma.

Un altro nodo lasciato irrisolto della revisione attiene alla proliferazione dei gruppi parlamentari collegati a simboli contenuti nelle “liste *matrioska*”. Le nuove formulazioni del terzo e quarto periodo del comma 4 appaiono in alcuni passaggi contraddittorie e, i singoli partiti che abbiano presentato il proprio contrassegno in coalizione conservano tuttora la possibilità di costituire gruppi autonomi, approfittando magari del “prestito compiacente”¹³¹ di forze politiche alleate per raggiungere la soglia dei sei senatori.

Tutt'altre prospettive attendono invece la Camera: qui, il futuro dei gruppi parlamentari e dell'omogeneizzazione della loro disciplina con quella del Senato dipenderà in massima parte dall'esito del così detto “secondo binario” di riforme.

A tal proposito, nella seduta della Giunta per il Regolamento dello scorso 18 gennaio il Presidente Fontana, dopo aver delineato i cinque maggiori filoni di intervento¹³², ha sottolineato come ad essi potranno accompagnarsi anche “altri punti emersi nel più recente dibattito della Giunta (...) come (...) la riflessione sulla complessiva disciplina dei gruppi”¹³³.

¹²⁹ Si tratta, nello specifico dell'on. Riccardo Magi, eletto nel collegio uninominale Piemonte 1- U01 e l'on. Benedetto Della Vedova, eletto nel collegio uninominale Lombardia 1- U09.

¹³⁰ Si tratta dell'on. Bruno Tabacci eletto nel collegio uninominale Lombardia 1- U12.

¹³¹ S. CURRERI, *Liste matrioska e gruppi parlamentari*, in *Iacostituzione.info*, 22 gennaio 2018.

¹³² Il Presidente Fontana, nel corso di questa seduta, ha tratteggiato un primo elenco di temi ed obiettivi di riforma: razionalizzazione del lavoro parlamentare, innovazione ed apertura all'esterno, controllo, qualità della legislazione, manutenzione del Regolamento.

¹³³ Cfr. Resoconto stenografico seduta della Giunta per il Regolamento del 18 gennaio 2023, p. 4, consultabile al seguente link: <https://www.camera.it/leg19/593?conoscerelacamera=391>

Diversamente da quanto poteva legittimamente aspettarsi, la revisione delle norme sui gruppi non è stata ascritta all'interno del novero delle assolute priorità di intervento, ma è stata relegata ad un'eventuale di contorno. Parimenti, l'espressione "riflessione complessiva" malgrado risulti ancora troppo vaga ed oscura e non importi obbligatoriamente un allineamento alle regole dell'altra Camera, allude, comunque sia, ad un intervento strutturale che potrebbe mettere in discussione la primazia del criterio numerico.

Allo stato attuale, la strada verso un avvicinamento dei due Regolamenti si trova innanzi ad un bivio, ovvero il "secondo binario", che potrebbe rivelarsi un importante crocevia per il futuro approccio ad una delle tematiche più calde del diritto costituzionale: il binomio armonizzazione- differenziazione fra le due Camere.

2. LA NUOVA FIGURA DEL “SENATORE APOLIDE” A SEGUITO DELLA RIFORMA DEL REGOLAMENTO DEL SENATO DEL 2022

di *Francesco Giuseppe Campodonico*

SOMMARIO: 2.1. Introduzione: la riforma regolamentare del 2022, e segnatamente l'introduzione del “Senatore non iscritto ad alcun gruppo”, come antidoto al fenomeno del transfughismo parlamentare. – 2.2. La nuova disciplina dell'art. 14 Regolamento Senato. – 2.3. Sulla compatibilità dell'art. 14 Regolamento Senato con l'art. 67 Cost. e, nello specifico, con il divieto di mandato imperativo. – 2.3.1 Sulla necessaria individuazione dell'organo deputato a giudicare circa l'espulsione e le altre lesioni delle prerogative del singolo Parlamentare. – 2.3.2 Sulla ancor più fondamentale attuazione legislativa dell'art. 49 Cost., sotto il profilo della democraticità interna ai partiti politici (ed ai Gruppi Parlamentari). – 2.4. In conclusione: Una riforma davvero strumentale allo scopo? La risposta con il tempo. Il dilemma del Gruppo misto alla luce dell'attuale conformazione del Senato.

2.1. Introduzione: la riforma regolamentare del 2022, e segnatamente l'introduzione del “Senatore non iscritto ad alcun gruppo”, come antidoto al fenomeno del transfughismo parlamentare.

A seguito della legge costituzionale n. 1/2020, e dell'esito positivo del referendum confermativo svoltosi nelle giornate del 20 e 21 Settembre 2020, ha preso avvio il dibattito per la riforma dei regolamenti parlamentari, al fine del loro adeguamento al conseguente taglio del numero dei componenti delle Camere.

Come noto, tale *iter* di riforma è giunto a compimento al Senato¹³⁴, mentre alla Camera è a tutt'oggi in via di definizione nel corso della XIX legislatura¹³⁵.

Tra le principali novità introdotte con la novella del 2022, grande rilievo è ricoperto da quelle riguardanti l'art. 14 R.S., sintetizzabili in tre macro aree: a) modifiche volte a rafforzare la corrispondenza tra gruppi e partiti¹³⁶ (tramite la presenza, a fianco di quello quantitativo, di un requisito qualitativo per la costituzione di un gruppo parlamentare, finalizzato altresì a cristallizzare tale corrispondenza al momento elettorale); b) misure volte a disciplinare la possibilità (fino ad ora prevista al Senato unicamente in via di prassi) di costituire componenti politiche in seno al gruppo misto; c) interventi volti al rafforzamento dei meccanismi di contrasto al fenomeno del c.d. “transfughismo” parlamentare¹³⁷.

¹³⁴ Delibera “Riforma del regolamento del Senato a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari” adottata dall'Assemblea il 27 luglio 2022 e pubblicata in G.U. del 5 agosto 2022, n. 182.

¹³⁵ Per una ricostruzione precisa ed il più possibile aggiornata circa lo status degli iter di riforma, cfr. F. FABBRIZI-G. PICCIRILLI, *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in *federalismi.it*- paper aggiornato al 06 Luglio 2022, disponibile sul sito www.federalismi.it.

¹³⁶ Sul tema, v. R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per “nuove” Camere?*, in *Federalismi.it*, Paper 21 settembre 2022, disponibile sul sito www.federalismi.it.

¹³⁷ E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, in *federalismi.it*, 16 Novembre 2022, pagg. 60-61, disponibile sul sito www.federalismi.it.

Quest'ultimo consiste in un fenomeno complesso, molto spesso identificato unicamente come una patologia del parlamentarismo da combattere, per l'appunto, per il tramite dello strumento della revisione dei Regolamenti camerale¹³⁸.

Esso, insieme ad altre forme di "malpractice" parlamentare (quale, ad esempio, la costituzione di nuovi gruppi durante la Legislatura, non coincidenti con alcuna forza politica radicata sul territorio e presentatasi alla competizione elettorale), contribuisce ad un'inversione del circuito rappresentativo¹³⁹, minando da un lato la funzionalità dell'organo parlamentare, ed incidendo dall'altro sul rapporto di fiducia Governo-Parlamento e, dunque, sulla stabilità dell'Esecutivo.

In verità, si vedrà come le cause dell'instabilità dei gruppi parlamentari (alla base delle corrispondenti migrazioni) siano ben più complesse e radicate nel nostro sistema politico, e come, conseguentemente, anche gli antidoti non possano essere unicamente identificati nelle modifiche dei Regolamenti.

A riprova di ciò, autorevole dottrina identifica il vero momento di "esplosione patologica" del fenomeno nel passaggio dalla legge elettorale proporzionale a quella stagione politica, iniziata nel 1993 con il c.d. *Mattarellum*, governata invece da un sistema a prevalenza maggioritaria¹⁴⁰; così, se durante la c.d. "Prima Repubblica" il transfughismo ha avuto nella sostanza dimensioni maggiormente limitate, si è assistito successivamente a quello che è stato definito il "big bang" della Seconda Repubblica, a partire dalla XII legislatura¹⁴¹.

Ciò detto, la novella del 2022 si pone per molti aspetti in continuità con la precedente riforma "organica" del 2017, la quale aveva tra le altre cose già introdotto un requisito qualitativo di corrispondenza tra costituendo gruppo parlamentare e partito politico, nonché un aggravamento delle soglie per la costituzione di un gruppo in corso di legislatura, oltre alla possibilità, per i Senatori di diritto ed a vita, di non iscriversi ad alcun gruppo¹⁴².

Essendo stata la tematica delle disposizioni in materia di formazione dei gruppi oggetto di ben più fondata ed approfondita trattazione nel precedente contributo, il presente scritto tenterà sommessamente di prendere in considerazione le modifiche dell'art. 14 inerenti al Senatore non iscritto ad alcun gruppo, nella prospettiva della lotta al transfughismo, pur nella consapevolezza che esse si collocano entro un ventaglio di misure più ampio comprendente,

¹³⁸ Tra la vastissima dottrina in materia, v. ad es. S. CURRERI, *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, in *Federalismi.it*, n. 6/2017, editoriale, disponibile sul sito www.federalismi.it; O. MASSARI, *La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problemi della democrazia*, in *Dem. Dir.*, 2009, n.3-4; E. BETTINELLI, *L'irriducibile ambiguità dei gruppi parlamentari (in un sistema politico precario)*, in "Il politico", n.2/2013, 22 ss.

¹³⁹ P. CARETTI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001, p. 56.

¹⁴⁰ A. PIANA, *Le migrazioni parlamentari tra la XII e la XVIII legislatura*, in *Nuova Antologia*, 2021, n. 2298, 107 ss; U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente*, in *Federalismi.it*, 12/2020, disponibile sul sito www.federalismi.it, 200 ss; R. DE LISO, *Cambio di casacca o frode alla Costituzione? Ancora sul divieto di mandato imperativo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n.9/2019, 11-3.

¹⁴¹ P. PISICCHIO, *Tutti i figli dell'art. 14. Scissioni, secessioni, partenogenesi e partiti nell'Italia Repubblicana*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2/2022, pagg. 413 ss.

¹⁴² Sulla riforma del Regolamento del Senato del 2017 Cfr. ad es. M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1/2020, disponibile sul sito www.costituzionalismo.it, 139 ss.; T. F. GIUPPONI, *La riforma del Regolamento del Senato ed il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo Stato*, n. 10/2018, 405 ss.; N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Anno 50, 3°-4° trimestre 2017. 23 ss.

ad esempio, penalizzazioni di natura finanziaria derivanti dal cambio di Gruppo¹⁴³, nonché la decadenza da alcuni organi interni alle Camere¹⁴⁴.

2.2. La nuova disciplina dell'art. 14 Regolamento Senato.

La norma di cui all'art. 14, così come modificata dalla novella regolamentare¹⁴⁵, estende il campo applicativo del c.d. "Senatore non iscritto ad alcun gruppo" completando il processo iniziato già iniziato con la riforma del 2017.

Fino all'ultimo intervento, infatti, l'eventualità di non iscrizione ad alcun gruppo parlamentare era prevista solo per i Senatori di diritto ed a vita, fin dall'inizio della legislatura.

Attualmente, invece, l'art. 14 comma 1 affianca, alla tradizionale regola per la quale "tutti i Senatori debbono appartenere ad un Gruppo parlamentare", una seconda e potenzialmente più incisiva ipotesi, inerente lo *status* dei Senatori elettivi che si dimettano o siano espulsi dal proprio gruppo di appartenenza, senza aderire ad altro gruppo politico o componente politica del Gruppo misto entro i tre giorni successivi.

Tale passaggio, inoltre, viene subordinato, nel primo caso, alla delibera favorevole della maggioranza dei membri del Gruppo "di approdo" mentre, nel secondo, a tale delibera unita all'autorizzazione del legale rappresentante del corrispondente partito o movimento politico.

Un primo dato che pare necessario evidenziare è la mancanza, nel corrispondente ordinamento della Camera, di una disposizione analoga¹⁴⁶; conseguentemente, i membri della Camera fuoriusciti dal proprio Gruppo di origine troveranno automatica collocazione al misto; da ciò è deducibile un primo rischio di diseguaglianza di trattamento tra Deputati e Senatori.

¹⁴³ Forse la più forte penalizzazione derivante dallo *status* di Senatore non iscritto è, infatti, la non previsione di adeguati stanziamenti economici, strumentali e di personale a loro favore, oltre alla perdita del contributo normalmente destinato al Gruppo di appartenenza.

¹⁴⁴ Si rammentano, a tal proposito, le disposizioni di cui all'art. 13, che estendono ai Questori l'ipotesi della decadenza già prevista dalla riforma del regolamento del 2017 per i Vice Presidenti e i Segretari che abbandonino il gruppo di appartenenza. Inoltre, l'art. 18, comma 1, ultimo periodo e l'art. 19, comma 1, terzo periodo prevedono l'applicazione dell'istituto della decadenza ai membri, rispettivamente, della Giunta per il regolamento e della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari che cessino di far parte del gruppo di appartenenza al momento della nomina. A tali ipotesi di decadenza non si applicano le "esimenti" previste dall'art. 13, comma 1 bis e 27, comma 3 bis, che garantiscono ai Senatori che cessino di far parte di un gruppo per espulsione, scioglimento o fusione del gruppo il diritto a "conservare" la carica in seno al Consiglio di Presidenza e all'Ufficio di Presidenza delle Commissioni.

¹⁴⁵ Tutti i Senatori debbono appartenere ad un Gruppo parlamentare. I Senatori di diritto e a vita e i Senatori a vita, nella

autonomia della loro legittimazione, possono non entrare a far parte di alcun Gruppo. Sono considerati non iscritti ad alcun Gruppo parlamentare i Senatori che si dimettono dal Gruppo di appartenenza, ivi compreso il Gruppo misto, o ne vengono espulsi, salvo che entro il termine di tre giorni abbiano aderito ad un altro Gruppo già costituito, ad eccezione del Gruppo misto, previa autorizzazione del Presidente del Gruppo stesso. È tuttavia consentita entro il termine di tre giorni l'adesione ad una componente politica in seno al Gruppo misto, previa deliberazione favorevole degli appartenenti a tale componente e acquisita l'autorizzazione del legale rappresentante del corrispondente partito o movimento politico. Ai Senatori non iscritti ad alcun Gruppo sono garantiti proporzionati tempi di intervento stabiliti dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari ai sensi dell'articolo 55, comma 5.

¹⁴⁶ L. BARTOLUCCI, *Le nuove Camere alla sfida delle "asimmetrie" su gruppi e commissioni parlamentari*, in *LUISS Policy Brief*, n. 25/2022.

La norma, poi, come detto, è finalizzata alla lotta al transfughismo, e dunque al contenimento dei fenomeni di mobilità tra gruppi.

I principali elementi limitativi, in tal senso, possono trarsi da un'interpretazione letterale della disposizione: da un lato, infatti, a seguito dell'acquisizione della qualificazione di "Senatore non iscritto", tale *status* non sembra essere successivamente reversibile¹⁴⁷, nel senso che, una volta divenuti "Senatori apolidi" non sarebbe in seguito possibile iscriversi ad un altro gruppo parlamentare.

D'altro canto, secondo alcuna dottrina¹⁴⁸, sempre dal significato letterale della disposizione, si dovrebbe trarre la conclusione per la quale sarebbe preclusa dal regolamento l'ipotesi di passaggio del Senatore in mobilità alla parte "indistinta" del Gruppo misto, ossia a quella non organizzata in base a componenti politiche.

Di conseguenza, il Senatore transfugo non avrebbe possibilità di iscriversi al gruppo misto al di fuori del sistema delle componenti.

Più in generale, nella norma in commento paiono ravvisabili una funzione ed una finalità prevalentemente (se non esclusivamente) deflattiva e sanzionatoria.

Ciò è desumibile già dall'invarianza dell'apertura del primo comma dell'art. 14, a tenore del quale "Tutti i Senatori devono appartenere ad un Gruppo parlamentare", che è indicativo della chiara scelta, da parte del Legislatore regolamentare, di non modificare l'impalcatura "gruppo-centrica" del sistema di funzionamento delle Camere.

Nell'art. 14 può dunque leggersi una norma programmatica che delinea un generale sfavore per la figura del "Senatore non iscritto", che può trarsi altresì dalla sua lettura congiunta con numerose altre disposizioni regolamentari: in particolare, quelle che parametrano la rappresentanza in seno ad alcuni organi collegiali all'articolazione dei gruppi; quelle che prevedono specifiche prerogative procedurali in capo a un Senatore per gruppo ovvero ne condizionano l'esercizio a quote percentuali o numeri assoluti¹⁴⁹; ancora, di estrema rilevanza appare l'art. 16¹⁵⁰, che prevede un unico contributo annuale, oltre che la disponibilità di locali ed attrezzature adeguati in capo non al singolo, ma bensì ai Gruppi, ponendo come parametro sempre la loro composizione.

Tale sfavore emerge ancor più chiaramente se si confronta la disciplina nazionale con quella del Parlamento Europeo.

In tale ultima sede, infatti, lo *status* di "Parlamentare non iscritto", presente da epoca oramai risalente, ha un'opposta finalità garantistica, in quanto clausola di salvaguardia per quei parlamentari eletti entro le liste di partiti o movimenti non in grado di soddisfare il requisito "qualitativo" della transnazionalità¹⁵¹ necessario per poter costituire un gruppo.

¹⁴⁷ D.A. AMBROSELLI, *Il senatore elettivo "non iscritto" ad alcun Gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del Regolamento*, in *federalismi.it*, disponibile sul sito www.federalismi.it, 28 Dicembre 2022.

¹⁴⁸ E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo Regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, cit., 53 ss.

¹⁴⁹ L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2020, 559 ss.

¹⁵⁰ Il primo comma del suddetto art. 16 R.S. recita: "Ai Gruppi parlamentari è assicurata la disponibilità di locali, attrezzature e di un unico contributo annuale, a carico del bilancio del Senato, proporzionale alla loro consistenza numerica, per le finalità di cui al comma 2. Nell'ambito di tale contributo a ciascun Gruppo spetta comunque una dotazione minima di risorse finanziarie, tali da garantire il corretto funzionamento dei Gruppi medesimi, stabilità dal Consiglio di Presidenza tenuto conto delle esigenze di base comuni ai Gruppi."

¹⁵¹ Ai fini della costituzione di un gruppo, l'art. 33 comma 2 del Regolamento del Parlamento Europeo prevede infatti che esso debba essere composto da Deputati eletti almeno in un quarto degli Stati membri.

Coerentemente con tale finalità, il regolamento del Parlamento europeo prevede una serie di misure volte alla tutela di tale figura¹⁵²: nello specifico, l'art. 36 prevede al primo comma la sussistenza di una segreteria al primo comma, mentre i commi 2 e 3 regolano le competenze dell'Ufficio di Presidenza in ordine alle prerogative dei parlamentari non iscritti, nonché allo stanziamento, concessione ed erogazione di adeguati stanziamenti economici¹⁵³.

Si tratta, in definitiva, di un'impostazione del tutto differente dell'istituto che conduce, nel contesto italiano, alla possibilità di un Senatore significativamente depotenziato nelle proprie funzioni, poteri e competenze, al punto da identificarlo come un potenziale "parlamentare allo stato gassoso"¹⁵⁴.

Dunque, una volta inquadrata in tal modo la figura, il presente contributo cercherà di muoversi lungo una duplice direttrice, corrispondente al tentativo di rispondere ad altrettante questioni.

La prima questione riguarda la possibilità o meno che la nuova disciplina dell'istituto, determinando in via di fatto una *deminutio* delle facoltà e dei poteri dei Senatori non iscritti rispetto a quelli appartenenti ad un Gruppo parlamentare o ad una componente del Gruppo misto, si ponga in contrasto con il dettato costituzionale, ed in particolare con l'art. 67 Cost., contenente il duplice principio della rappresentanza nazionale e del divieto di mandato operativo.

La seconda, invece, consiste nel verificare se l'istituto considerato, nella sua attuale formulazione, sia o meno effettivamente in grado di conseguire l'obiettivo per il quale è stato introdotto dal Legislatore regolamentare, ossia quello della lotta al fenomeno del transfughismo parlamentare.

2.3. Sulla compatibilità dell'art. 14 Regolamento Senato con l'art. 67 Cost. e, nello specifico, con il divieto di mandato imperativo.

Come si è avuto modo di vedere, la nuova formulazione del primo comma dell'art. 14, letto in combinato disposto con le altre norme del Regolamento dalle quali si può evincere la prescelta organizzazione gruppocentrica¹⁵⁵, determina una limitazione delle prerogative del Senatore non iscritto ad alcun gruppo, o essendo tali prerogative riservate esclusivamente ai Gruppi o ad un numero minimo di parlamentari, oppure prescrivendo esse il necessario rispetto, nella composizione di determinati organi interni alle Camere, dei rapporti di forza così come determinatisi nel momento elettorale.

¹⁵² G. AGOLINO, *Il senatore elettivo "non iscritto" ad alcun Gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del Regolamento*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. n. 6/2022, 258 e ss., e A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008, pag. 74.

¹⁵³ I deputati non appartenenti ad alcun gruppo politico dispongono di una segreteria. Le modalità di fornitura di tale segreteria sono fissate dall'Ufficio di presidenza, su proposta del Segretario generale. L'Ufficio di presidenza disciplina la posizione e le prerogative parlamentari dei deputati non appartenenti ad alcun gruppo politico. L'Ufficio di presidenza fissa le disposizioni relative alla concessione, all'esecuzione e al controllo degli stanziamenti previsti nel bilancio del Parlamento per le spese di segreteria e per le strutture amministrative dei deputati non iscritti.

¹⁵⁴ G. AGOLINO, *Il senatore elettivo "non iscritto" ad alcun Gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del Regolamento*, cit., 258 ss.

¹⁵⁵ R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, 258.

Il primo quesito con cui pare necessario un confronto è, dunque, la compatibilità di tali limitazioni con il dettato costituzionale, ed in particolare con l'art. 67 Cost., contenente il divieto di mandato imperativo.

Occorre immediatamente specificare come sia lo stesso Regolamento a stabilire alcune garanzie minime per tale figura.

Innanzitutto, infatti, è lo stesso articolo 14, nell'ultima parte del primo comma, ad esplicitare la necessaria determinazione di adeguati tempi di intervento per il Senatore non iscritto.

A tale garanzia si aggiunge quella di cui all'art. 109, comma 2 bis¹⁵⁶, che attribuisce alla Conferenza dei Capigruppo la definizione dei tempi delle dichiarazioni di voto per i medesimi.

Inoltre, viene mantenuta la garanzia, “nel rispetto dei rapporti tra maggioranza ed opposizione”¹⁵⁷, dell'appartenenza come membri di diritto alle Commissioni permanenti¹⁵⁸.

Occorre quindi determinare se tali previsioni siano suscettibili, nel loro complesso, di salvaguardare le garanzie indefettibili relativamente allo *status* del Parlamentare.

Ebbene, il nostro ordinamento costituzionale, così come strutturato dall'Assemblea Costituente, è fondato su un modello di democrazia rappresentativa.

Se è vero infatti che “la sovranità appartiene al popolo”, immediatamente dopo viene specificato come esso la eserciti “nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione”¹⁵⁹: esse si estrinsecano nella scelta elettorale, tramite il corrispondente diritto di voto, dei propri rappresentanti in seno al Parlamento, organo deputato alla sintesi delle varie istanze sociali all'interno delle scelte di politica legislativa.

Tale rappresentanza, da parte del Parlamentare, non inerisce esclusivamente a determinate categorie di interessi o di popolazione (magari coincidenti con l'elettorato del medesimo), ma bensì ha ad oggetto l'interesse di tutto il popolo, il superiore interesse pubblico, nell'ottica del perseguimento del quale sono previsti, appunto dall'art. 67 Cost., tanto il principio della “rappresentanza della Nazione” quanto quello del divieto di mandato imperativo.

Quest'ultimo si concreta nella circostanza per la quale il Parlamentare, nell'ambito delle proprie attività, può agire liberamente, non esistendo alcuno strumento giuridico atto a vincolarlo nell'esercizio delle medesime ovvero ad obbligarlo o sanzionarlo per il modo in cui Egli ha esercitato il proprio mandato.

¹⁵⁶ In tutti i casi di discussione limitata e di annunci o dichiarazioni di voto per i quali è previsto un solo intervento per Gruppo, tale limite si applica anche al Gruppo misto. Qualora vi sia più di una richiesta di intervento da parte di Senatori appartenenti al Gruppo misto, il termine può essere ampliato a quindici minuti, da distribuire tra i predetti Senatori. La Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari stabilisce i tempi per le dichiarazioni di voto dei Senatori non iscritti ad alcun Gruppo.

¹⁵⁷ I Senatori che non risultino assegnati dopo la ripartizione prevista al comma 1 sono distribuiti nelle Commissioni permanenti, sulla base delle proposte dei Gruppi di appartenenza, dal Presidente del Senato, in modo che in ciascuna Commissione siano rispecchiati, per quanto possibile, la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari e il rapporto tra maggioranza e opposizione. Il Presidente del Senato assegna alle diverse Commissioni permanenti i Senatori che non risultano iscritti ad alcun Gruppo parlamentare, nel rispetto del rapporto tra maggioranza e opposizione.

¹⁵⁸ L'appartenenza di diritto non è invece prevista per ciò che concerne le Commissioni di inchiesta, le quali sono regolate dall'art. 162 R.S.

¹⁵⁹ Cfr. Art. 1 Cost.

L'unica forma di responsabilità rimane, quindi, quella politica, che può condurre alla mancata ricandidatura da parte del Partito di riferimento oppure alla mancata rielezione ad opera del corpo elettorale.

All'interno del circuito rappresentativo, così delineato, si pone quindi un altro attore, ovvero sia i partiti politici.

La disciplina costituzionale di tali soggetti, contenuta all'art. 49 Cost., è volutamente vaga, frutto di una discussione in ambito costituente "essenziale"¹⁶⁰, proprio per lasciare loro ampio spazio di manovra nella realizzazione della fondamentale funzione di "catalizzatori" e di collante tra base popolare ed Istituzione.

Essi sono venuti ricoprendo, in via di fatto, nel corso del tempo un ruolo essenziale nella vita dell'Italia repubblicana¹⁶¹.

A dimostrazione di ciò si pone la circostanza per la quale, sebbene il Legislatore costituente non abbia disciplinato analiticamente i gruppi parlamentari (non prevedendoli espressamente come organi necessari del Parlamento, e limitando la loro disciplina ai due rinvii di cui agli artt. 72¹⁶² e 82¹⁶³ Cost.) questi ultimi, che in base ad autorevole dottrina possono essere definiti come la proiezione dei partiti nell'istituzione parlamentare¹⁶⁴, sono stati collocati dalla fonte regolamentare come elemento fondante l'organizzazione ed il funzionamento delle Camere medesime.

Dunque, gli artt. 2, 49 e 67 Cost. realizzano, nel loro complesso, un trilatero, entro al quale è necessaria la ricerca di un delicato equilibrio tra i principi coinvolti, considerando l'importante ruolo svolto dai partiti, ma al contempo anche la circostanza per la quale essi non sono, né devono essere, l'unico canale di svolgimento e realizzazione del principio di rappresentanza politica.

Un equilibrio reso viepiù necessario alla luce della crisi che sta attraversando, in particolare negli ultimi anni, il principio del divieto di mandato imperativo.

Addirittura, alcune forze politiche (per esempio, il Movimento Cinque Stelle) sono arrivate a metterlo espressamente in discussione, prospettando la possibilità di una revisione costituzionale che lo espunga dall'ordinamento costituzionale.

Ciò in quanto esso legittimerebbe, per l'appunto, il fenomeno del transfughismo e dei cambi di casacca dei Parlamentari in corso di legislatura, sostanziandosi in un vero e proprio "tradimento" della volontà degli elettori¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Sul tema N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, pagg. 212-214.

¹⁶¹ Sulla legittimazione sociale acquistata dai partiti nel primo periodo dell'Italia repubblicana cfr. G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?* In *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2008, disponibile sul sito www.costituzionalismo.it.

¹⁶² il Regolamento può stabilire i casi e le forme in cui l'esame e l'approvazione dei disegni di legge vengono deferiti a Commissioni, anche permanenti, in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari

¹⁶³ le Commissioni d'inchiesta sono formate in modo da rispecchiare la proporzione tra i vari gruppi.

¹⁶⁴ Così, per es., P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1998, 205; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1997, 323; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giapichelli, Torino, 2004, 153; La stessa Corte costituzionale, nella sent. 49/1998, ha definito i gruppi parlamentari "il riflesso istituzionale del pluralismo politico".

¹⁶⁵ G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in www.osservatorioaic.it, 3/2017; A.M. CITRIGNO, G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, disponibile sul sito www.forumcostituzionale.it, 22 Settembre 2018.

La crisi del divieto di mandato imperativo si situa in un contesto più ampio e generale, che vede la crescente difficoltà tanto dell'istituzione parlamentare quanto del principio di democrazia rappresentativa.

Per sommissimi capi, essendo tali argomenti meritevoli di separata e ben più ampia trattazione, si può tuttavia evidenziare, sotto il primo aspetto, come il Parlamento abbia nell'ultimo periodo di fatto perso molta della sua centralità, nonché il suo ruolo di istituzione esercente la potestà legislativa, venendo relegato, secondo alcuni, a mero "organo di ratifica" della volontà dell'esecutivo¹⁶⁶.

Tale passaggio è stato determinato e viene testimoniato da una serie di prassi (o meglio, di "malpractices") oramai consolidatesi quali, a mero titolo esemplificativo, il ricorso sempre più frequente ed in via ordinaria alla legislazione emergenziale¹⁶⁷, piuttosto che al c.d. "maxi-emendamento"¹⁶⁸ od alla questione di fiducia.

Più in generale, l'istituzione parlamentare è sempre stata teatro della coesistenza di due esigenze suscettibili di entrare in conflitto tra loro, ossia la democraticità e la rappresentatività dell'organo da un lato e l'esigenza di stabilità per l'esecutivo, della c.d. "governabilità" dall'altro; di ciò vi era consapevolezza fin dal dibattito costituente, come testimonia il celebre ordine del giorno Perassi, che esprimeva l'opzione per la forma di governo parlamentare, tramite tuttavia una serie di forme di razionalizzazione per evitare le "derive del parlamentarismo".

Ultimamente, dunque, la ricerca di tale equilibrio, pur faticosa, sembra essere stata messa da parte; il Parlamento sembra aver perso la sua caratterizzazione quale sede della mediazione, prima di tutto politica, funzionale al suo raggiungimento (tramite anche lo strumento della riforma dei regolamenti)¹⁶⁹.

Sotto il secondo profilo, pare necessario unicamente ricordare come, sempre negli intenti di alcune forze politiche, negli ultimi anni vi sia stata anche l'introduzione di forme di democrazia diretta, proposte fondate su di un'interpretazione in senso "assolutistico" del principio di sovranità popolare, da realizzarsi tramite, ad esempio, la revisione del *quorum*

¹⁶⁶ C.F. FERRAJOLI, *Come esautorare il parlamento. Un caso esemplare del declino di una democrazia rappresentativa*, in *Teoria Politica, nuova serie*, annali X 2020, 155 ss; dello stesso A. cfr. anche *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

¹⁶⁷ Tale fenomeno ha subito un ulteriore accelerazione a seguito della pandemia da virus Covid-19; tra la sterminata dottrina, cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, pagg. 109 e ss.; A. VENANZONI, *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile sul sito www.forumcostituzionale.it, 26 marzo 2020, 9; D. TRABUCCO, *Sull'(ab)uso dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri al tempo del Coronavirus: tra legalità formale e legalità sostanziale*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2020, 2; C. ZUCHELLI, *Lo "stato di eccezione" e i pericoli per la Costituzione che finisce violata*, in *Il Dubbio*, 4 aprile 2020.

¹⁶⁸ V. ad es. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005, pagg. 807-828.

¹⁶⁹ E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumenti di inizio di una mediazione politica*, in *costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2017, disponibile sul sito www.costituzionalismo.it, 23 ss.; M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell'assetto politico-parlamentare*, in *federalismi.it*, focus fonti, disponibile sul sito www.federalismi.it, 23 Giugno 2018; G. BRUNELLI, *Lo "spazio" dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2017.

per la validità del referendum abrogativo ex art. 75 Cost., la previsione di istituti quali il referendum propositivo¹⁷⁰ o il c.d. “recall”¹⁷¹.

Tale processo è stato facilitato dal progresso tecnologico, che ha recato con sé nuove forme di comunicazione ed informazione immensamente più diffusive ed istantanee (nonché potenzialmente distorsive), in quella che è stata definita come *e-democracy*¹⁷².

Sempre in forma estremamente sintetica, è possibile affermare come, sebbene alcune forme ed istituti orientati ad un maggior coinvolgimento della base popolare nella vita dell’istituzione e nel proprio processo decisionale possano essere opportuni, tuttavia non si può tacere, da un lato, come la nostra impalcatura costituzionale appaia indefettibilmente basata sulla democrazia rappresentativa, e come i Costituenti abbiano inequivocabilmente assegnato agli istituti di democrazia diretta un ruolo complementare ed ancillare; dall’altro, riguardo ad alcuni degli istituti nati elencati, si ravvisa il rischio di quella che potrebbe essere definita una “democrazia fittizia”, data dalle possibilità di distorcere natura e finalità dell’istituto; per esempio, sempre nell’ambito del referendum abrogativo, presentando un quesito privo della necessaria chiarezza ed omogeneità, che costringerebbe l’elettore ad esprimersi riguardo ad un complesso eterogeneo di interventi, non potendo in tal modo manifestare effettivamente la propria volontà¹⁷³.

Questo ampio progetto di radicale modificazione del nostro ordinamento costituzionale ha trovato sublimazione nel c.d. “contratto di governo” sottoscritto dalle forze politiche che hanno animato i primi due esecutivi susseguitisi durante la XVIII legislatura, i c.d. Governi “giallo-verde” e “giallo-rosso”.

Al paragrafo 20 di tale contratto, infatti, si legge testualmente: “Occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo. Del resto, altri ordinamenti, anche europei, contengono previsioni volte a impedire le defezioni e a far sì che i gruppi parlamentari siano sempre espressione di forze politiche presentatesi dinanzi agli elettori, come si può ricavare dall’articolo 160 della Costituzione portoghese o dalla disciplina dei gruppi parlamentari in Spagna. È inoltre fondamentale potenziare un imprescindibile istituto di democrazia diretta già previsto dal nostro ordinamento costituzionale: il referendum abrogativo. Per incentivare forme di partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica nazionale occorre cancellare il quorum strutturale - ovvero la necessità della partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto - al fine di rendere efficace e cogente l’istituto referendario. Ulteriore obiettivo di questa proposta, nel solco dello spirito che anima l’articolo 75 della Costituzione, è quello di scoraggiare, in ogni forma, l’astensionismo elettorale, spesso strumentalizzato per incentivare il non voto, al fine di sabotare le consultazioni referendarie. Sempre allo scopo di

¹⁷⁰ Cfr. ad es., S. CECCANTI, *Il referendum propositivo, tra politica, diritto e dottrina. Note dal Parlamento*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, fasc. speciale, Maggio 2019; ID., *Abbiamo bisogno del referendum propositivo?*, in *Il Mulino*, fasc. n. 2/2019, 247 ss.

¹⁷¹ Sull’istituto del c.d. *recall* cfr. ad es. D. MONE, *Crisi della rappresentanza politica e della democrazia parlamentare: il recall non sembra la soluzione*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. n. 1/2020, 178 ss; C.S. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato “intramovimento” (il caso, non riuscito, del M5S)* in *forumcostituzionale.it*, 18 maggio 2014.

¹⁷² G. DAMELE, *L’impatto dei social media sulla rappresentanza politica*, In *Pontificio Ateneo Sant’Anselmo Seminario su tecnologie e la persona*, Roma, 17 Maggio 2019; G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teorie e tecniche.*, Pisa University Press, Pisa, 2017.

¹⁷³ Sul punto cfr. G. BRUNELLI, *Dinamica referendaria e comitato promotore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2001, 63 ss.

incentivare la partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica del Paese sosteniamo l'introduzione del referendum propositivo, ossia un mezzo volto a trasformare in legge proposte avanzate dai cittadini e votate dagli stessi. È poi necessario rendere obbligatoria la pronuncia del Parlamento sui disegni di legge di iniziativa popolare, con puntuale calendarizzazione.”

Il principio del divieto del mandato imperativo ha vissuto dunque, e vive a tutt'oggi, un momento di significativa difficoltà, essendo stata l'autonomia del singolo Parlamentare limitata in vari modi ed occasioni; ciò anche in ragione, come visto, del ruolo di assoluta predominanza acquistato dai partiti politici nell'ambito della rappresentanza politica, definito da alcuni come un “monopolio”¹⁷⁴.

Ora, se la compatibilità delle modifiche regolamentari in ultimo apportate paiono almeno astrattamente compatibili con il dettato costituzionale, altrettanto non si può dire di alcuni statuti dei Gruppi parlamentari delle principali forze politiche; emblematico, in tal senso, il caso dello Statuto del Movimento cinque stelle durante la XVIII Legislatura, che all'art. 21 prevedeva addirittura una corposa sanzione economica per i casi di espulsione o di abbandono volontario del Gruppo¹⁷⁵.

A questo punto, per capire quale possa essere il futuro del divieto di mandato imperativo, e per rispondere alla prima delle domande che ci si poneva nelle premesse, occorre evidenziare quale sia stata l'evoluzione dell'istituto; ciò in quanto, allo sviluppo “storico-diacronico” di quest'ultimo corrisponde, altresì, un cambiamento per ciò che concerne la portata contenutistica.

Così, le origini dell'istituto vanno certamente ravvisate nella Rivoluzione francese, e segnatamente nell'articolo 16 della *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*¹⁷⁶: tale scelta venne operata all'esito dell'intenzione, formalizzata il 30 giugno 1789, di alcuni nobili di rifiutare di partecipare alle sedute dell'Assemblea Nazionale appellandosi ai mandati imperativi ricevuti.

A seguito di tale scelta ostruzionistica, il libero mandato rappresentò la forma per evitare la sostanziale delegittimazione dell'organo rappresentativo, nonché una condizione necessaria per l'affermarsi della sovranità dell'Assemblea legislativa.

La c.d. “età dell'oro” del libero mandato si ebbe con l'avvento dello Stato liberale e del parlamentarismo classico, a causa del particolare contesto storico-sociale che fece da corollario; infatti, sono proprio i tratti essenziali di tale forma di Stato a creare l'*humus* ideale per la sua affermazione: l'omogeneità dell'interesse generale derivante dal sostanziale carattere “monoclasse” del corpo elettorale dell'epoca¹⁷⁷, la rappresentanza politica come

¹⁷⁴ S. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo*, Liguori, 1977; e, dello stesso A., *Dal 'governo dei partiti' al 'governo del Premier'. Una riflessione sui più recenti tentativi di riforma costituzionale ed elettorale*, in *Critica del diritto*, 2016, n. 2-3, 162 ss.

¹⁷⁵ In particolare, il comma 5 del citato art. 21 recita: “Il deputato che abbandona il Gruppo parlamentare a causa di espulsione ovvero abbandono volontario ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare, a titolo di penale, al Movimento 5 stelle, entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di 100.000,00 euro”.

¹⁷⁶ Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione.

¹⁷⁷ M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il mulino, Bologna, 1986, pagg. 56 ss.

“scelta dei migliori” ed un modello di Parlamento come sede del *gouvernement by discussion*¹⁷⁸.

La versione “assoluta” del principio del divieto di mandato fu dunque possibile ed effettivamente applicata unicamente in una congiuntura temporale per la stessa particolarmente propizia, ma entrò progressivamente in crisi con il trascorrere del tempo e l’evoluzione della società.

In particolare, tale cesura si ebbe nel passaggio tra lo Stato liberale e lo Stato democratico; l’allargamento del suffragio, unitamente alla progressiva diversificazione del tessuto sociale (e quindi all’affermarsi del c.d. “Stato pluriclasse”), nonché alla nascita ed allo sviluppo dei partiti di massa, trasformarono il volto del Parlamento e con esso il suo corpo rappresentativo¹⁷⁹.

Per quanto riguarda il modo di svolgimento del mandato, si andò definendo da un lato un mandato rappresentativo allargato rispetto a quello limitato ottocentesco, che diventa espressione di tutto il “popolo” e della sua divisione pluralistica; dall’altro mediato dai partiti politici, i quali assunsero il ruolo, come si diceva, in via sempre più esclusiva, di tramite della rappresentanza sociale entro la sfera della rappresentanza politica ed istituzionale¹⁸⁰.

A partire da ciò, autorevole dottrina sostiene come tale evoluzione, sia dal punto di vista storico che da quello contenutistico, abbia condotto all’avvento del c.d. “mandato di partito”, che trova la propria sostanziale radice nella legittimazione sociale che di fatto i partiti avrebbero consolidato negli anni, e nel ruolo che essi hanno certamente esercitato nel processo tramite il quale, durante il novecento, le masse si sono fatte Stato¹⁸¹.

Pare allora possibile, a questo punto, trarre alcune prime conclusioni: certamente una determinata interpretazione del principio del divieto di mandato imperativo, ovvero quella in senso assoluto tipica del parlamentarismo classico, appare oggi inattuale.

Non solo, essa può essere forse definita anche come “utopistica”, poiché non tiene conto del ruolo giocato nel circuito rappresentativo dai partiti politici, che si traduce inevitabilmente in forme di condizionamento politico più o meno significative del singolo parlamentare.

Nonostante ciò, il principio di cui all’art. 67 Cost. dovrebbe continuare ad essere un tratto distintivo del circuito di realizzazione della democrazia rappresentativa prescelta dall’Assemblea Costituente, e dovrebbe pertanto rientrare tra i principi essenziali e non modificabili del nostro ordinamento¹⁸².

¹⁷⁸ E. BURKE, *Speech to the electors of Bristol (1774)*, tr. it in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1983, 65 ss.

¹⁷⁹ G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari (1949)*, ristampa, Jovene, Napoli, 1990.

¹⁸⁰ G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo*, cit., pag. 9.

¹⁸¹ P. INGRAO, *Masse e potere. Crisi e terza via.*, Editori riuniti, Roma, 1977, pag. 35.

¹⁸² R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*, in *federalismi.it*, n. 13/2018, disponibile sul sito www.federalismi.it, p. 5; e, ivi, A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, p. 3; C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, pp. 2 ss.; G. DEMURO, *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*, p. 3; R. DI MARIA, *Una ‘clausola vessatoria’ in bilico fra la democrazia rappresentativa e la tutela giurisdizionale dei diritti*, cit., pp. 9 ss.; P. MARSOCCI, *Lo status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell’art. 67*, pp. 4 ss.; C. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, pp. 2 ss.; C. SBAILÒ, *Presidenzialismo contro populismo: col mandato imperativo si dissolve la democrazia costituzionale, ma non basta dire “no”*, pp. 7 ss. Contra, A. MANNINO, *L’abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto di mandato imperativo*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2001, 135 ss.

Semplicemente, allora, la sua portata dovrà essere rapportata ed attualizzata al contesto storico, politico e sociale contemporaneo.

La necessaria salvaguardia del divieto di mandato imperativo appare ancor più essenziale, poi, se vista in rapporto all'avvenuta riduzione del numero dei Parlamentari; l'eventuale introduzione del vincolo mandato – ovvero, di un qualche legame del parlamentare rispetto alla base che lo ha eletto, mediata o non mediata dal partito – renderebbe il Singolo Parlamentare non più rappresentante della “Nazione”, e quindi libero di interpretare e farsi portatore di istanze di volta in volta diverse, ma bensì di determinate categorie di elettori o di singoli partiti politici; ciò, a cascata, renderebbe il numero dei Parlamentari direttamente proporzionale rispetto al tasso di rappresentatività del sistema.

I due interventi, in combinato disposto tra loro, determinerebbero quindi un *vulnus* insanabile per il principio di democrazia rappresentativa¹⁸³.

Su tale ultimo punto, quindi, occorrerà considerare, oltre all'indubbio ruolo ricoperto dai partiti nel circuito rappresentativo dell'Italia repubblicana, anche la profonda crisi, prima di tutto di legittimazione, che gli stessi attraversano oramai da diversi anni, a cui va associata una crescente difficoltà ed inadeguatezza a fungere da tramite e da collegamento con la base popolare¹⁸⁴.

In questa chiave, la lettura forse più adeguata del divieto di mandato imperativo è quella che lo vede come una condizione necessaria, un istituto funzionale e strumentale alla composizione ed alla caratterizzazione del complessivo ordinamento politico e costituzionale, al punto da costituire una cartina di tornasole della “qualità del sistema di democrazia reale, conformandosi esso come una variabile dipendente del sistema politico entro un ordinamento costituzionale dato”¹⁸⁵.

Sempre in questa prospettiva, si terrebbe debitamente in considerazione il ruolo dei partiti, che non verrebbe in alcun modo degradato, ma non si tradurrebbe nemmeno in un monopolio del ruolo di intermediazione interno alla più ampia funzione rappresentativa¹⁸⁶.

Anche alcuna dottrina che sostiene la configurabilità del c.d. “mandato di partito” afferma, in questa chiave, che nell'ambito del rapporto di rappresentanza tra partito e gruppo parlamentare (e quindi anche singolo parlamentare), esso sarebbe “perimetrato- se così si può dire- dal principio del libero mandato parlamentare medesimo, il quale continuerà a fungere

¹⁸³ C. SBAILÒ, *Tagliare il numero dei Parlamentari? Si può a condizione di preservare la libertà di mandato. L'intima contraddittorietà della proposta di riforma gialloverde*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile sul sito www.forumcostituzionale.it, 30 Marzo 2019; C. SBAILÒ, *Presidenzialismo contro populismo: col mandato imperativo si dissolve la democrazia costituzionale, ma non basta dire “no”*, in *federalismi.it*, n. 3/2018 disponibile sul sito www.federalismi.it, 20 Giugno 2018.

¹⁸⁴ Sul tema v. ad es. S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale ed attualità*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013; G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Alternative per il socialismo: bimestrale di politica e cultura*, 2013, 63 ss.; D. PALANO, *La macchina per fabbricare passioni. Il concetto di “partito” nell'era della “crisi” dei partiti.*, in *Filosofia Politica*, 1/2015, 105 ss.

¹⁸⁵ G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, cit., pag. 9.

¹⁸⁶ D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Annuario 2000. Il Parlamento, Atti del XV Convegno annuale dell'A.I.C.*, Padova, 2001, 70 ss.

da limite costituzionale ultimo rispetto ad ogni forma di eccesso di autorità da parte del partito/gruppo nei confronti del singolo parlamentare”¹⁸⁷.

Quindi, una volta adottata tale prospettiva, è necessario individuare il nucleo essenziale del disposto del comma 2 dell’art. 67, che come tale non può essere fatto oggetto di limitazione alcuna.

Tale operazione appare essere stata già efficacemente operata dalla Consulta in una risalente sentenza, ove si legge che “L’art. 67 [...] è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito.”¹⁸⁸.

Alla luce di ciò, la modifica di cui all’art. 14, comma 1 Regolamento Senato non pare, almeno *prima facie*, comportare delle limitazioni suscettibili di incidere su tale nucleo essenziale, che continuerebbe ad essere garantito, e potrebbe dunque essere conforme al dettato costituzionale; ciò non toglie però che, oltre alle garanzie regolamentari già previste e testè citate, si dovrebbero porre in essere ulteriori interventi “di sistema” volti, da un lato, a garantire la possibilità, per il Parlamentare, di ricorrere ad un Giudice contro gli atti (nonché le disposizioni statutarie) lesivi delle proprie prerogative e, dall’altro, a favorire tanto la democraticità interna a Partiti e Gruppi Parlamentari quanto la ricostruzione del rapporto rappresentativo con la base popolare.

2.3.1 Sulla necessaria individuazione dell’organo deputato a giudicare circa l’espulsione e le altre lesioni delle prerogative del singolo Parlamentare.

Pare, conseguentemente, necessario individuare opportuni limiti per evitare inaccettabili compressioni delle prerogative del singolo parlamentare, tramite le quali si realizzerebbe un’illegittima alterazione del circuito rappresentativo, che vede il divieto di mandato imperativo come principio di struttura dei moderni sistemi di democrazia rappresentativa.

Per questo motivo, appare essenziale l’individuazione del o degli opportuni organi che, esercitando la funzione giudicante, accertino e rimuovano tali violazioni, salvaguardando in tal modo l’assetto costituzionale.

La loro individuazione, tuttavia, è sempre stata questione difficoltosa, a causa dell’intersezione di vari nodi problematici che, fin da tempo risalente, hanno suscitato ampio dibattito tanto in dottrina quanto in giurisprudenza.

Da una parte, infatti, la problematica natura giuridica tanto dei Gruppi parlamentari quanto dei partiti politici (con una significativa tendenza verso la qualificazione privatistica) ha da sempre inibito gli organi giurisdizionali delle due Camere.

¹⁸⁷ F. SICURO, *Alcune riflessioni sul principio del libero mandato parlamentare*, in *La rivista “Gruppo di Pisa-Seminario annuale con i dottorandi in materie gius-pubblicistiche Università degli studi “Roma tre”*, 29 Settembre 2021, 122 ss.

¹⁸⁸ Corte Cost., 7 Marzo 1964, n.14, punto 2 dei Considerato in diritto.

Dall'altra, l'autonomia e l'indipendenza di queste ultime, e dunque la teoria degli *interna corporis*, hanno rappresentato un limite che il Giudice comune, nonché la Consulta, storicamente sono sempre state restie ad oltrepassare¹⁸⁹.

Proprio a proposito del Giudizio della Consulta, quest'ultima con l'ordinanza n. 17 del 2019¹⁹⁰ ha recentemente aperto alla possibilità, per il Parlamentare *uti singulus*, di sollevare conflitto di attribuzione.

Nel caso di specie, il conflitto era stato promosso da 37 senatori che agivano sia in veste di singoli parlamentari, sia in quanto componenti di un gruppo parlamentare, sia infine in qualità di minoranza qualificata pari ad (oltre) un decimo del totale dei componenti del Senato.

I destinatari del conflitto erano il Governo, il Senato e alcune sue articolazioni interne (presidente della Commissione bilancio, conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari, presidente del Senato).

La menomazione delle competenze lamentata riguardava le modalità di approvazione della legge annuale di bilancio per l'anno 2019; si noti bene quindi, come l'oggetto non fosse il contenuto sostanziale del provvedimento, ma l'*iter* di approvazione.

Una delle peculiarità della fattispecie risiede nel fatto che i ricorrenti hanno svincolato totalmente le loro doglianze dalle norme del regolamento del Senato, radicandole esclusivamente in base alle norme costituzionali.

Ciò in quanto, nei propri precedenti, la Consulta aveva negato l'ammissibilità del ricorso o perché la lamentata lesione non avrebbe riguardato prerogative non attribuite al singolo parlamentare, ma complessivamente alla Camera di appartenenza¹⁹¹ oppure in quanto il conflitto non sarebbe vertito sull'ambito applicativo all'interno del quale l'organo è competente a manifestare esternamente e definitivamente la volontà della Camera di appartenenza¹⁹², rientrando quindi nel cono d'ombra dell'organizzazione interna della stessa, e dunque negli *interna corporis*.

Ferma rimanendo, quindi, la posizione della Corte Costituzionale in punto di esclusione delle norme regolamentari dal novero delle fonti di cui all'art. 134 Cost, sulle quali la stessa esercita il proprio sindacato di legittimità costituzionale, Ella ha invece sempre lasciata aperta una "clausola di sicurezza" per ciò che concerne la via del conflitto di attribuzione, restando cioè "impregiudicata la configurabilità di attribuzioni individuali di potere costituzionale per

¹⁸⁹ M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, 611; C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, 1 ss.

¹⁹⁰ V. PIERGIGLI, *La Corte Costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune considerazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 1/2019, pagg. 1-14; A. RUGGERI, *Il Parlamentare ed il suo riconoscimento quale potere dello Stato solo... virtuale od astratto (note minime a Corte Cost. n. 17/2019)*, in *Consultaonline*, fasc. 1/2019; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, disponibile sul sito www.federalismi.it 20 febbraio 2019; S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, *ivi*, 20 febbraio 2019; M. SICLARI *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti*, in *Nomos*, n. 1 del 2019.

¹⁹¹ C. cost., ord. 08 Maggio 1998, n. 177, 178 e 179; C. Cost., ord. 07 Luglio 1998, n. 284; C. Cost., ord. 23 Novembre 1998, n. 388 e 389; C. Cost., ord. 14 Dicembre 1998, n. 446; C. Cost., ord. 12 Aprile 1999, n. 131, tutte aventi ad oggetto il giudizio di ammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione sollevati a più riprese dal Deputato Vittorio Sgarbi, e tutti dichiarati inammissibili.

¹⁹² C. Cost., ord. 24 Giugno 2009, n. 222 (c.d. "Caso Villari") e C. Cost., ord. 18 Maggio 2016, n. 149 (c.d. "Caso Giovanardi").

la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a promuovere un conflitto fra poteri”, non escludendo quindi la possibilità che il parlamentare *uti singulus* potesse integrare la qualifica di potere dello Stato, qualora si configurassero nel caso concreto “attribuzioni individuali di potere costituzionale”.

Queste premesse hanno quindi consentito alla Corte di concludere che “Lo status costituzionale del parlamentare comprende, dunque, un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare, sicché nell’esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in se stessa definitiva e conclusa”¹⁹³ ritenendo, in definitiva, sussistente il requisito soggettivo richiesto dall’art. 37, comma 1 della L. 87/1953.¹⁹⁴

Nonostante l’ord. n. 17 del 2019 rappresenti indubbiamente un provvedimento dal grande potenziale innovativo, al punto da essere stata definita un primo “salto mortale”¹⁹⁵, il rischio molto concreto è che tale innovatività rimanga solamente virtuale¹⁹⁶, e non trovi concreta attuazione.

Tale rischio è testimoniato dal fatto che, sempre nel caso *de quo*, sebbene la Corte abbia ritenuto sussistente il requisito soggettivo richiesto dall’art. 37, l’esame si sia concluso nel senso dell’inammissibilità per carenza dell’ulteriore elemento oggettivo.

Infatti, la Consulta, dopo aver ritenuto sussistente e configurabile la legittimazione del Parlamentare singolo a sollevare conflitto di attribuzione, si è affrettata a circoscrivere nettamente tale possibilità sotto il profilo oggettivo, limitandola ai soli casi di “evidente menomazione” ovvero di “sostanziale negazione” di quella sfera di attribuzioni costituzionalmente attribuite al Parlamentare in quanto tale, e non ravvisando nel caso di specie il superamento di tale soglia.

In altri termini, la Corte si è riservata il potere di giudicare la “gravità” della singola fattispecie, di modo da poter esercitare nella misura ritenuta opportuna il proprio *self-restraint* tipico in materia di *interna corporis*, e di non sovrapporsi al Legislatore invadendo in tal modo le proprie sfere di competenza; ciò quando, al contrario, è proprio in ragione di tale equilibrio che essa dovrebbe garantire i membri del Parlamento da lesioni macroscopiche delle loro attribuzioni costituzionalmente garantite¹⁹⁷.

Su tale ultimo punto, è possibile richiamare, altresì, l’art. 28 della L. 87 del 1953¹⁹⁸, che inibisce alla Corte il sindacato su qualunque questione avente natura “politica”; così come

¹⁹³ C. Cost., ord. 10 Gennaio 2019, n. 17, punto 3.3 del Considerato in diritto.

¹⁹⁴ Il conflitto tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale se insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali. Restano ferme le norme vigenti per le questioni di giurisdizione.

¹⁹⁵ V. PIERGIGLI, *La Corte Costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune considerazioni a margine dell’ordinanza n. 17/2019*, cit., pag. 12.

¹⁹⁶ A. RUGGERI, *Il Parlamentare ed il suo riconoscimento quale potere dello Stato solo... virtuale od astratto (note minime a Corte Cost. n. 17/2019)*, cit., pag. 74.

¹⁹⁷ M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. Cost.*, 3/2016; R. BORRELLO, *Il conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare: riflessioni sparse sulla cornice teorica di un istituto dai contorni ancora sfumati, in attesa del deposito dell’ordinanza della Corte*, in *Nomos- Le attualità del diritto*, n. 1/2019, 6 ss.

¹⁹⁸ Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull’uso del potere discrezionale del Parlamento.

non si può non richiamare quelli che possono essere definite perlomeno “diverse modalità di interpretazione” di tale norma da parte della Consulta, che su determinate questioni (quale, solo per fare un esempio, il tema del c.d. “fine vita”) si è spinta, per così dire, su livelli molto “approfonditi” nel dialogo con il Legislatore¹⁹⁹.

Sia come sia, proprio l’ampiezza e l’estensione del cono d’ombra degli *interna corporis*, che vedono i regolamenti parlamentari qualificare, potenzialmente, tutti i comportamenti parlamentari, potendo essi tutti, allora, essere in sostanza sottratti al sindacato della Corte²⁰⁰, rappresentano la principale ragione di pessimismo su una possibile futura ed effettiva “discesa in campo” della Consulta.

In tale chiave, non è un caso che, sia in questo caso, sia nei successivi due sui quali essa si è trovata a giudicare²⁰¹, la valutazione della medesima si sia conclusa nel senso dell’inammissibilità²⁰².

Parte della dottrina ha altresì messo in dubbio i fondamenti teorici dell’ordinanza, in particolare faticando a riconoscere nel Parlamentare un potere dello Stato oltre che un organo, nonché ravvisando nelle implicazioni della pronuncia il rischio di una “polverizzazione della rappresentanza politica”²⁰³.

Al netto di tali considerazioni, ciò che rimane è che tanto il “nucleo essenziale” del divieto di mandato quanto il corretto svolgimento del procedimento legislativo (entrambi presidiati da norme costituzionali), costituiscono due intollerabili “zone franche”²⁰⁴ rispetto tanto al giudizio di legittimità costituzionale quanto al conflitto di attribuzione.

Ciò in quanto la progressiva estensione dell’insindacabilità degli *interna corporis* è andata “a scapito del rispetto delle – poche ma essenziali – norme costituzionali che si occupano dell’attività parlamentare, degradate a norme programmatiche la cui attuazione spetta esclusivamente ai regolamenti parlamentari”²⁰⁵.

Dunque, stante l’apparente impossibilità di superare tale scoglio (almeno al momento), il problema della tutela giurisdizionale del singolo Parlamentare necessita comunque una soluzione, che potrebbe essere individuata più facilmente sul piano del Giudizio interno alla Camera di appartenenza.

In tale sede si registra da sempre una sorta di “stallo alla messicana” tra organi di autodichia e giudice ordinario, il quale però, recentemente, ha visto uno sviluppo potenzialmente interessante, anche in ottica di comparazione tra Camera e Senato.

¹⁹⁹ A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. Cost.*, fasc. 2/2019, 251 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 12/2021, disponibile sul sito www.federalismi.it, 170 ss.; A. RUGGERI, *Verso un assetto viepiù “sregolato” dei rapporti tra Corte costituzionale e Legislatore?*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 3/2022, 406 ss.

²⁰⁰ A. MORRONE, *Lucciole per lanterne La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, disponibile sul sito www.federalismi.it, n. 4/2019.

²⁰¹ Corte Cost., sent. n. 274 e 275/2019; in dottrina cfr. F. FABRIZZI, *Le ordd. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l’ord. 17/2019*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 2/2020.

²⁰² F. FABRIZZI, *Le ordd. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l’ord. 17/2019*, cit.

²⁰³ A. MORRONE, *Lucciole per lanterne La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, cit.

²⁰⁴ P. ZICCHITTO, *Le “zone franche” del potere legislativo*, Giapichelli, Torino, 2017.

²⁰⁵ S. CURRERI, *Forza della maggioranza e tutela delle minoranze*, in *laCostituzione.info*, 29 dicembre 2018 pag. 2.

Alla Camera, infatti, permane *l'empasse* di cui si diceva poc' anzi; in particolare, le Sezioni unite della Corte di Cassazione hanno abbastanza di recente confermato come le controversie tra parlamentare espulso ed ex gruppo politico d'appartenenza non siano di competenza del Giudice ordinario, in quanto rientranti tra le articolazioni fondamentali dell'Assemblea parlamentare, e dunque anche nel cono d'ombra degli *interna corporis*²⁰⁶.

D'altro canto, il Consiglio di giurisdizione della Camera, investito successivamente della medesima questione, ha negato la propria competenza sui provvedimenti di espulsione dai gruppi parlamentari poiché costituenti non atti di contenuto amministrativo, ma bensì provvedimenti essenzialmente politici²⁰⁷.

Inoltre, il Consiglio di giurisdizione ha (ri)affermato la propria legittimazione, anziché quella della Corte costituzionale, a giudicare sulla conformità rispetto ai principi e alle disposizioni costituzionali degli atti normativi dell'ordinamento camerale, qualificandosi come "Giudice costituzionale delle norme parlamentari".

Affermando come, sulla base del parametro di cui all'art. 49 Cost., non possa dirsi esistente un vero e proprio diritto soggettivo del Parlamentare a rimanere sempre e comunque incondizionatamente iscritto ad un determinato gruppo parlamentare, Esso prosegue statuendo che le controversie tra deputato e (ex) gruppo politico d'appartenenza devono essere devolute ad un'autorità giurisdizionale interna per il loro stretto nesso funzionale rispetto all'autonomia interna delle Camere, dovendo tuttavia tale sindacato essere limitato alla verifica del rispetto, da parte delle norme procedurali degli Statuti dei Gruppi, del metodo democratico di cui all'art. 49 Cost. medesimo, unico limite costituzionale invalicabile per l'autonomia organizzativa e decisionale del gruppo politico²⁰⁸.

Nel caso *de quo*, il Consiglio di giurisdizione ha dichiarato quindi la propria incompetenza, ma solo relativa, in quanto agendo diversamente si sarebbe potuta verificare l'inedita e alquanto scomoda situazione di un conflitto di attribuzione tra Cassazione e Camera di appartenenza, fondato tuttavia non su una affermazione, ma su di una duplice negazione di competenza²⁰⁹.

Tuttavia, il Giudice ha omesso di individuare ed esplicitare quale *tertium genus* tra giudice esterno ed interno debba pronunciarsi su tali controversie, mantenendo in vita il predetto inaccettabile vuoto di tutela.

La situazione appare invece diversa al Senato, dove, in secondo grado, il Consiglio di garanzia, con sentenza n. 252/2021, ha accolto il ricorso presentato da 5 senatori per l'annullamento della loro espulsione dal gruppo parlamentare del M5S e la conseguente loro assegnazione d'ufficio al gruppo misto, ribaltando la precedente pronuncia n. 666/2021 della Commissione contenziosa.

Infatti, il Consiglio, da una parte ravvisando nel caso concreto una palese violazione degli artt. 49 e 67 Cost., e dall'altra ritenendo non possibile né accettabile "che si abbiano zone franche di non tutela che porrebbero il singolo parlamentare alla mercé della maggioranza del

²⁰⁶ Cass. SS.UU. Civili, sent n. 6458/2020; in dottrina cfr. F.F. PAGANO, *La tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza e la "suggestion" dell'autodichia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, 77 ss.

²⁰⁷ S. CURRERI, *Il deputato espulso dal gruppo ancora alla ricerca del proprio giudice*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2023, 233 ss.

²⁰⁸ Sul tema v. G. GIRELLI, G. MARRONE, *L'autonomia dei gruppi parlamentari nell'ambito dell'autonomia delle Camere*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, 2007, 323 ss.; L. GORI, *I gruppi parlamentari: profili organizzativi*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, cit., 383 ss.

²⁰⁹ S. CURRERI, *Il deputato espulso dal gruppo ancora alla ricerca del proprio giudice*, cit., pag. 236.

gruppo di appartenenza, così vanificando il principio costituzionale di libertà di associazione”, si è attribuito la competenza a decidere sul ricorso presentato dagli appellanti (nonostante sia proprio quest’ultimo ad essere consapevole della provvisorietà di detta competenza), nell’attesa dell’indicazione, da parte dell’Ufficio di Presidenza, del competente organo, eventualmente anche di nuova istituzione²¹⁰.

La strada pare dunque essere quella dell’attribuzione della competenza a giudicare delle lamentate violazioni delle prerogative del singolo parlamentare (tramite una condotta illecita della maggioranza o del Gruppo parlamentare di appartenenza, per il tramite delle norme statutarie) ad un organo interno della Camera di appartenenza, sia esso già esistente o di nuova istituzione, tramite una opportuna riforma regolamentare.

In tal senso, giova anche una considerazione circa la natura giuridica dei Gruppi parlamentari, in relazione alla possibilità di estendere il controllo degli organi camerale anche alle disposizioni statutarie interne.

Sull’argomento è presente un corposo dibattito dottrinale, che sinteticamente vede contrapporsi la tesi della qualificazione nel senso di organo pubblicistico²¹¹ e quella della natura associativo-privatistica, in base alla quale i gruppi parlamentari sarebbero associazioni di diritto privato (assimilabili ai partiti corrispondenti) fondate cioè sull’adesione volontaria dei componenti²¹².

Oltre a questi due poli, vi è una terza teoria, ossia quella della natura mista, la quale, in considerazione da un lato dell’attività, svolta prevalentemente all’interno del Parlamento, e dall’altro della stretta ed innegabile connessione con i partiti, considera i Gruppi parlamentari come connessione stabile di due uffici (uno dello Stato, l’altro di partito), configurando così una “unione istituzionale” per la quale i medesimi sarebbero contemporaneamente organi di partito ed organi delle Camere²¹³.

Ebbene, da tale impostazione, unitamente ad una considerazione meno rigida della distinzione tra enti pubblici e privati, sono discese teorizzazioni forse maggiormente confacenti ed aderenti alla situazione di fatto, nonché, ad esempio, alla disciplina regolamentare della Camera, che all’art. 14 considera sì i Gruppi quali “associazioni di Parlamentari”, ma prescrive altresì la loro sussistenza necessaria al fine del suo funzionamento²¹⁴.

Così, particolarmente interessanti risultano le considerazioni che ipotizzano la configurazione dei Gruppi quali autonomie funzionali²¹⁵, ossia figure per così dire “ibride”, che perseguono finalità di pubblico interesse senza rinunciare *in toto* alla natura di enti di diritto privato; oppure, ancora, l’invenzione di matrice comunitaria della figura

²¹⁰ S. CURRERI, *Il deputato espulso dal gruppo ancora alla ricerca del proprio giudice*, cit., pag. 243.

²¹¹ V., ad es., G.F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il XX anniversario dell’Assemblea costituente*, Firenze, IV, 1969, 209 ss.

²¹² P. RESCIGNO, *L’attività di diritto dei Gruppi parlamentari*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961, spec. pp. 303 ss.

²¹³ S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano 1999, p. 156.

²¹⁴ I Gruppi parlamentari sono associazioni di deputati la cui costituzione avviene secondo le disposizioni recate nel presente articolo. Ai Gruppi parlamentari, in quanto soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento, sono assicurate a carico del bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività.

²¹⁵ A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, cit., pag. 12 ss.

dell' "organismo di diritto pubblico"²¹⁶, ossia un qualunque soggetto, anche avente natura giuridica privata, che *a*) sia stato istituito per la precipua soddisfazione di esigenze di carattere generale; *b*) sia dotato di personalità giuridica e *c*) la cui attività sia finanziata in misura prevalente dallo Stato.

Dunque, in considerazione di questa "natura bifida" dei gruppi parlamentari, e della conseguente individuazione dell'inizio della Legislatura quale momento di cesura tra "fase privatistica" e "fase pubblicistica"²¹⁷, rientrando a quel punto i Gruppi parlamentari nel novero degli "organismi di diritto pubblico", le loro disposizioni statutarie sarebbero efficacemente sindacabili, per ciò che concerne in particolare le violazioni aventi carattere costituzionale, dagli organi di autodichia, essendosi per l'appunto il Consiglio di giurisdizione della Camera qualificato quale "Giudice costituzionale delle norme parlamentari".

Il tutto in unione alla previsione di un controllo preventivo, da assegnarsi al Presidente di Assemblea.

In tal senso sembra andare l'art. 15 comma 2 bis R.C.²¹⁸, in base al quale gli Statuti gli devono essere trasmessi entro trenta giorni dalla costituzione del gruppo.

In passato, tuttavia, l'allora Presidente della Camera Fico ha negato che da tale norma derivasse un vero e proprio potere di controllo²¹⁹.

Potere di controllo preventivo che dovrebbe, dunque, essere effettivamente e formalmente previsto in capo al Presidente di Assemblea, insieme al recupero di quella buona prassi, oramai ampiamente disattesa, per la quale il Presidente, in quanto organo di garanzia, si iscriveva al Gruppo misto.

Solamente tramite questo doppio controllo, preventivo ed eventuale/successivo, si può garantire l'effettiva adozione di "procedure e forme di partecipazione che consentano ai singoli Senatori di esprimere i loro orientamenti e presentare proposte sulle materie comprese nel programma dei lavori o comunque all'ordine del giorno"²²⁰.

2.3.2 Sulla ancor più fondamentale attuazione legislativa dell'art. 49 Cost., sotto il profilo della democraticità interna ai partiti politici (ed ai Gruppi Parlamentari).

²¹⁶ A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2021, 10 ss; cit. pag. 49.

²¹⁷ A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, cit. pag. 54.

²¹⁸ Ciascun Gruppo, nella prima riunione, nomina il presidente, uno o più vicepresidenti e un comitato direttivo. Nell'ambito di tali organi il Gruppo indica il deputato o i deputati, in numero non superiore a tre, ai quali affida, in caso di assenza o impedimento del proprio presidente, l'esercizio dei poteri a questo attribuiti dal Regolamento. Della costituzione di tali organi come di ogni successivo mutamento nella loro composizione è data comunicazione al Presidente della Camera.

²¹⁹ Lettera del Presidente Fico del 17 Aprile 2018; in dottrina, cfr. R. MAGI, *Gli Statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'articolo 67 della Costituzione*, in *federalismi.it*, disponibile sul sito www.federalismi.it, 13 Giugno 2018; in senso critico, A. MANZELLA, *Centralità proclamata ma difficile senza rispetto per opposizione e minoranze*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2018, 668 ss.

²²⁰ Cfr. art. 53 R.S.

La seconda direttrice che dovrebbe essere interessata da un generale impulso riformatore riguarda l'attuazione dell'art. 49 Cost. relativamente alla democraticità interna dei partiti politici, nonché delle loro proiezioni interne alla Camere, ossia i gruppi.

Come già detto, il Legislatore Costituzionale ha attribuito ai partiti un ruolo indubbiamente primario nell'attuazione della rappresentanza politica, al quale va aggiunta la grande legittimazione sociale acquisita nel corso del tempo.

Agli stessi non spetta tuttavia il monopolio dell'agire politico, dovendo l'art. 49 Cost. essere letto congiuntamente ed in conformità con gli artt. 1, 2, 3 e 18 Cost., ed in particolare con il principio pluralista²²¹.

Non bisogna trascurare, infatti, la strumentalità delle "formazioni sociali" in genere alla piena realizzazione della personalità dell'individuo, in ragione della quale al singolo deve essere garantita piena libertà di formazione e di manifestazione del pensiero e dell'opinione, nonché ampia discrezionalità nella scelta delle modalità e dei tramite mediante i quali realizzare la partecipazione alla vita politica del paese.

Quest'ultima si rinviene agli esiti di una "procedura comparativa" che vede indubbiamente i partiti quale "forma privilegiata, ma non unica, non potendosi escludere aprioristicamente forme associative diverse ed ulteriori²²².

Inoltre, occorre sottolineare come l'epoca attuale veda una profonda crisi dei partiti, nella loro tradizionale forma di "partito di massa" e nell'esercizio della loro funzione di intermediazione e di collante tra base popolare ed ambito istituzionale.

Tale crisi è dovuta a diverse cause, così sintetizzabili: il progressivo svuotamento della loro autorevolezza politica; la persistenza di abusi etici interni; il trasformismo associato ad un multipartitismo esasperato; i profondi mutamenti che hanno interessato i rapporti tra politica ed economia (con una sostanziale inversione tanto dell'attività di indirizzo quanto di quella regolativa²²³); in particolare, infine, la trasformazione della loro struttura interna da un lato in senso verticistico/leaderista (con il c.d. "Partito personale"²²⁴) dall'altro in chiave di "catch-all party", orientato esclusivamente alla dimensione elettorale, con un conseguente e progressivo svuotamento ideologico e valoriale²²⁵.

Inoltre, anche a causa di un sistema elettorale caratterizzato da liste bloccate, i cui componenti vengono scelti dalle Segreterie o comunque dai vertici dei partiti medesimi, gli eletti hanno perduto praticamente ogni legame ed elemento di legittimazione con il corpo elettorale²²⁶.

²²¹ G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Giapichelli, Torino, 2000; F. RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Giapichelli, Torino, 1999; Id., *Pluralismo (voce)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1997; F. R. DE MARTINO, *L'attualità del principio pluralista come problema*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, 569 ss.

²²² P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici ed il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2017, disponibile sul sito www.costituzionalismo.it, 63 ss.

²²³ A. ALGOSTINO, *Partiti, conflitto e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito politico*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 3/2015, 10.

²²⁴ M. CALISE, *Il partito personale: I due corpi del leader*, Laterza, Roma, 2011.

²²⁵ R. ORRU, *Il "metodo democratico" nei partiti: alcune considerazioni di contesto*, in *DPCE online*, n. 1/2021, 341 ss.

²²⁶ G. FERRARA, *Ricostruire la rappresentanza politica*, in *La riforma elettorale*, Firenze, 2007, p. 221; G. AZZARITI, *Rappresentanza politica e stabilità del Governo: due piani da non sovrapporre*, in *La riforma elettorale*, cit., p. 154 s.

D'altro canto, anche gli elettori appaiono sperduti, come testimoniato sia dall'elevato e crescente livello del fenomeno dell'astensionismo, sia dalla grande volatilità caratterizzante il consenso politico²²⁷.

La crisi dei partiti politici si situa dunque in un contesto ben più ampio, avendo determinato l'incepparsi dell'intero circuito rappresentativo.

Dunque, in una prospettiva di rinnovamento di quest'ultimo, appare assolutamente impellente e necessaria un'attuazione dell'art. 49 Cost.

Come noto, il dibattito dei Padri Costituenti intorno a tale articolo fu caratterizzato da visioni contrapposte, per superare le quali si scelse una soluzione mediana, caratterizzata da una "ambigua compromissoria"²²⁸.

Similmente a quanto avvenuto, in quel periodo, in altri ordinamenti, anche l'Italia si trovò dinanzi al bivio tra la democrazia "dei" partiti e la democrazia "nei" partiti.

In particolare, quindi, riguardo ai contenuti da attribuirsi al requisito del "metodo democratico" con il quale i partiti politici concorrono alla politica nazionale, esso fu interpretato esclusivamente quale "limite all'azione esterna dei partiti", la quale non poteva essere in palese contrasto con i principi di democraticità cui si ispirava la nascente Costituzione²²⁹.

Pur non essendo mancate alcune proposte in sede di Assemblea Costituente (quelle presentate da Mortati e da Calamandrei, in particolare), volte ad introdurre discipline giuridiche anche per quanto atteneva all'organizzazione interna dei partiti politici, a prevalere fu una linea politica di duro contrasto a ogni possibile "intromissione" costituzionale nella vita degli stessi, particolarmente chiara, ad esempio, nelle posizioni del PCI.

Per lungo tempo, quindi, per ciò che concerne la democrazia interna ai partiti, l'art. 49 si è retto non su una regola formale ma sulla base di un "patto non scritto tra gli stessi partiti: una sorta di promessa di reciproca auto-vigilanza al proprio interno", da cui è derivata un'applicazione convenzionale²³⁰.

A partire perlomeno dal 1993, tale applicazione è divenuta progressivamente più inadeguata ed insufficiente, ritornando conseguentemente in auge il tema dell'implementazione della democrazia intrapartitica tramite l'*interpositio legislatoris*.

In altri termini, appaiono oramai imprescindibili interventi legislativi, ovvero un unico intervento organico, "in grado di coordinare e completare i diversi spezzoni della normativa vigente, orientandoli verso un rafforzamento delle garanzie esistenti in tema di rappresentanza e di democraticità interna"²³¹ dei partiti.

A favore di tale opzione militano considerazioni di carattere costituzionale: pur non contenendo l'art. 49 Cost. una riserva di legge, ed essendo dunque la sua attuazione non obbligatoria, rientrando invece tra quelle disposizioni individuate dal Legislatore costituzionale come "inizialmente cedevoli o elastiche o che comunque abbia attribuito agli organi legislativi eminentemente politici una ampia discrezionalità sulla scelta del momento

²²⁷ M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, 2001, 109 ss.

²²⁸ P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, 72 ss.

²²⁹ G. MELONI, P. GAMBALE, *La regolamentazione dei partiti e la loro democrazia interna in Italia: dal regime di applicazione convenzionale alla prima legge di attuazione dell'art. 49 Cost.?*, in *Amministrazione in cammino*, 27 Settembre 2017.

²³⁰ A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, spec. pp. 10 ss.

²³¹ E. CHELI, *La democrazia interna dei partiti politici: un percorso solo avviato*, in *il Mulino*, n. 6/2019, 907.

e del modo di attuazione”²³², appare condivisibile tanto la considerazione per la quale l’art. 49 Cost. assegna ai partiti una funzione strumentale rispetto ad un diritto individuale di partecipazione politica che non potrebbe esercitarsi se non nell’ambito di strutture che assicurino la partecipazione democratica degli aderenti²³³, quanto quella per la quale, essendo i partiti inseriti nel circuito di decisione politica, la loro struttura e le loro dinamiche decisionali debbono ispirarsi a regole di democraticità e trasparenza²³⁴.

Tuttavia, contro una disciplina legislativa in tal senso si è sempre opposta la natura privatistica degli stessi, considerati “associazioni private non riconosciute”, basata su una stretta connessione tra artt. 18 e 49 Cost., e dalla quale scaturirebbero una libertà ed una autonomia non coercibili dal Legislatore.

Proprio in tale ultima considerazione si rinviene la causa della disciplina italiana in materia, caratterizzata da forte disorganicità ed accentuata settorialità.

Infatti, in Italia si sono susseguiti una serie di interventi legislativi (in particolare, la L. 13/2014 e la L. 3/2019) che si sono focalizzati perlopiù sui temi della trasparenza interna e del finanziamento ai partiti, in particolare introducendo quello che, nei fatti, si caratterizza come un finanziamento pubblico indiretto²³⁵.

La questione dell’organizzazione interna, e la sua necessaria democraticità, appare posta invece su di un piano eventuale e secondario; infatti, in particolare la L. 13/2014 identifica come necessario, al fine dell’accesso alle derivande risorse finanziarie, l’iscrizione del partito ad un apposito registro, per la quale è posto a sua volta il rispetto di determinati requisiti; tuttavia, tale iscrizione non è un obbligo, ma una facoltà, potendo un determinato soggetto politico non iscriversi, mantenendo così la propria autonomia e discrezionalità organizzativa²³⁶.

La strada imboccata dall’ordinamento italiano appare profondamente divergente, in prospettiva comparata, dalla scelta adottata da numerosi altri ordinamenti, i quali, all’interno di una iniziale scelta nel senso della “democrazia protetta”, alla quale si è aggiunta una necessità di garanzia dell’intero sistema democratico-pluralista, vedono l’intervento del Legislatore per un fine di conformazione al “metodo democratico”, senza per ciò stesso compromettere profili essenziali dei compiti fondamentali che il partito stesso è chiamato ad assolvere sul piano politico-costituzionale.

Il tutto è accompagnato da una disciplina costituzionale dei partiti politici che vede il loro esplicito riconoscimento quali “elementi essenziali ed indispensabili del nuovo ordinamento democratico”²³⁷.

²³² C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana, Saggi*, Cedam, Padova, 1954.

²³³ R. ORRU, *Il “metodo democratico” nei partiti: alcune considerazioni di contesto*, cit., spec. pag. 347.

²³⁴ P. RIDOLA, *Art. 49*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, 336.

²³⁵ D. CODUTI, *La disciplina giuridica dei partiti politici italiani*, in *Revista Populus*, n. 8/2020, 59 ss.

²³⁶ Tale disciplina, dunque, nonostante il tentativo di influire sull’organizzazione interna dei partiti politici, presenta il limite consistente nel fatto che, abolendo il finanziamento pubblico diretto, si finisce con il disincentivare gli stessi a sottoporsi alle regole; sul punto cfr. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*. Giapichelli, Torino, 2017, p. 108.

²³⁷ S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell’ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005.

Solo per fare qualche esempio, è possibile citare il caso tedesco, dove il disposto dell'art. 21.1 del Grundgesetz del 1949²³⁸ ha dato luogo ad una penetrante regolamentazione a livello normativo dei criteri minimi secondo i quali i partiti tedeschi devono strutturare la loro organizzazione democratica interna», ponendo nella c.d. “*parteiengesetz*” una serie di disposizioni circa i contenuti minimi dello statuto; la composizione e le competenze degli organi; le modalità delle deliberazioni interne agli organi; le fonti di finanziamento; la garanzia del “flusso di legittimazione dalla base degli iscritti ai vertici del partito”²³⁹.

Ancora, anche l'ordinamento spagnolo prevede, in attuazione dell'art. 6 Costituzione²⁴⁰, una disciplina legislativa simile sotto molti aspetti al modello tedesco, la quale non ha mancato di intervenire in maniera considerevole sui molteplici profili della “democrazia nei partiti”²⁴¹.

Conseguentemente, tali modelli appaiono mutuabili, con le dovute cautele ed aggiustamenti, anche nell'ordinamento italiano.

Ciò, in particolare, in considerazione del fatto che l'opzione maggiormente osteggiata e ritenuta “problematica” sotto il profilo costituzionale, ossia la definizione legislativa dei c.d. “statuti-tipo”, appare in realtà essere unicamente l'opzione estrema, essendo al contrario presenti diverse alternative che, prevedendo forme meno incisive di tutela delle posizioni interne all'associazione, soprattutto in ordine ai processi decisionali ed alle procedure di scelta per incarichi interni e candidature, consentirebbero l'effettiva attuazione del dettato costituzionale senza invadere eccessivamente ed illegittimamente lo spazio riservato dall'art. 18 Cost alla libertà di associazione (soprattutto sotto il fondamentale profilo programmatico-contenutistico)²⁴².

Tale intervento potrebbe interessare anche l'organizzazione interna dei Gruppi parlamentari, in ragione delle considerazioni sopra esplicitate in ordine alla loro natura giuridica, ed alla conseguentemente ritenuta sindacabilità delle norme degli statuti dei medesimi da parte degli organi di autodichia.

Una tale disciplina recherebbe indubbi vantaggi ed effetti benefici; in particolare, essa favorirebbe il recupero di una funzione essenziale esercitata in passato dai partiti politici ed oggi quasi totalmente smarrita: la promozione della personalità dei singoli attraverso l'attivismo politico, tramite un ritorno di questi ultimi ad una caratterizzazione nel senso di luogo privilegiato di confronto su temi di interesse generale e di promozione del dialogo ai diversi livelli territoriali tramite reti politiche di riferimento²⁴³.

Essa, unitamente alle considerazioni svolte in tema di divieto di mandato imperativo e di sua garanzia, appare essere la via principale da percorrere per un rilancio tanto del principio

²³⁸ I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia. Essi debbono fornire pubblico rendiconto della provenienza e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni.

²³⁹ U. HAIDER-QUERCIA, *I profili costituzionali della democrazia interna ai partiti in Germania ed in Austria*, in *DPCE online*, n.1/2021, 429 ss.

²⁴⁰ I partiti politici esprimono il pluralismo politico, concorrono alla formazione e manifestazione della volontà popolare e sono strumento fondamentale per la partecipazione politica. La loro creazione e l'esercizio della loro attività sono libere nel rispetto della Costituzione e della legge.

²⁴¹ In particolare, tramite la Ley Organica n. 6/2002 de Partidos políticos e, successivamente, con la Ley Organica n. 3/2015; Cfr. S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit. 20.

²⁴² R. ORRU, *Il “metodo democratico” nei partiti: alcune considerazioni di contesto*, cit., pag. 348.

²⁴³ P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici ed il suo collegamento con il loro finanziamento*, cit., 63 ss.

di democrazia rappresentativa quanto della forma di governo parlamentare, le quale attraversano entrambe un momento di enorme difficoltà.

Anche nella materia specificamente oggetto dell'intervento riformatore dell'art. 14 R.S., ossia la lotta al transfughismo, in particolare l'inserimento di soluzioni, entro gli statuti dei partiti e dei gruppi parlamentari, che perseguano la democratica formazione dei programmi e degli indirizzi politici, nonché una partecipazione effettiva e trasversale, con relative forme di manifestazione (e finanche pubblicità) del dissenso, favorirebbero una maggiore stabilità del sistema politico-parlamentare, andando a costituire una prima barriera protettiva.

Sono tutti obiettivi che la sola riforma regolamentare non sembra in grado di conseguire, rappresentando, piuttosto, un estremo tentativo dei partiti di arroccarsi sul loro ruolo, di conservare la propria influenza all'interno del sistema politico-istituzionale, pur avendo oramai perduto la legittimazione sociale che ne costituiva il presupposto.

2.4. In conclusione: Una riforma davvero strumentale allo scopo? La risposta con il tempo. Il dilemma del Gruppo misto alla luce dell'attuale conformazione del Senato.

Occorre infine, soffermarsi brevemente circa l'effettiva capacità dell'istituto del Senatore non iscritto ad alcun gruppo di limitare il fenomeno del transfughismo parlamentare.

Assumendo come punto prospettico il dato comparato con gli altri ordinamenti europei, si nota come, dal punto di vista del rapporto eletto-gruppo parlamentare, in cui la disposizione in commento si situa, vi siano approcci diversi²⁴⁴.

Da una parte, in quegli ordinamenti (quali la Spagna) inclini a vincolare alla dimensione del gruppo, a sua volta corrispondente al partito, lo *status* del parlamentare è ravvisabile il massimo livello di regolamentazione, con conseguenti vincoli alla mobilità dei Parlamentari²⁴⁵.

Viceversa, gli ordinamenti che incentrano maggiormente il rapporto partito-gruppo parlamentare-eletto su un elemento di autonomia (quali il Parlamento Europeo e la Francia) vedono una regolamentazione minima; a queste due impostazioni corrispondono, rispettivamente, un orientamento circa l'organizzazione dell'organo Parlamentare, gruppocentrico oppure incentrato sul libero mandato parlamentare ed il principio volutaristico.

Vi è poi un'ulteriore opzione ibrida, che trova un esempio nel *bundestag* tedesco, dove da una parte si prevede una disciplina molto stringente per ciò che concerne la corrispondenza qualitativa gruppo-partito, dall'altra sono presenti altresì forme di autodeterminazione del singolo parlamentare²⁴⁶.

²⁴⁴ v. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, Cedam, Padova, 2005.

²⁴⁵ A. RUSSO, *Il circuito della rappresentanza: Il rapporto partito/gruppo/eletto nell'ordinamento spagnolo*, in P. CARETTI- M. MORISI- G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, Seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi, 2019, disponibile sul sito www.osservatoriosullefonti.it.

²⁴⁶ E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, in *federalismi.it*, disponibile sul sito www.federalismi.it, 16 Novembre 2022, 53 ss.

A quest'ultimo approccio appare riconducibile anche la riforma del regolamento del Senato del 2022.

Per quanto concerne, nello specifico, il primo comma dell'art. 14, quel che è possibile notare già ora, in senso critico, è l'indubbia perdita di buona parte della potenzialità della misura a seguito dell'introduzione, nella versione finale della riforma, del termine dei tre giorni per il passaggio del Senatore ad un altro Gruppo o ad una componente del Gruppo misto²⁴⁷.

Per il resto, occorrerà attendere il prosieguo della corrente Legislatura, per poter verificare e constatare quali prassi si andranno affermando, in un contesto, quale quello parlamentare, dove tale fonte riveste un rilievo primario, forse addirittura superiore alla fonte scritta.

Anche in tal senso, tuttavia, non si può non notare come anche alcune norme (per esempio in materia di requisito qualitativo per la costituzione di un gruppo parlamentare) introdotte con la riforma regolamentare del 2017, siano state almeno parzialmente aggirate dallo sviluppo di prassi ed *escamotage* da parte della classe politica parlamentare²⁴⁸.

Soprattutto, poi, lo sviluppo della prassi sarà importante per comprendere se permarrà, come sembrerebbe da una lettura sistematica del Regolamento, un tendenziale sfavore nei confronti della figura del Senatore apolide, e se effettivamente il passaggio al Gruppo Misto sarà limitato alle Componenti, con conseguente impossibilità di passaggio al medesimo come Parlamentare singolo.

Pare necessaria un'ultima considerazione proprio riguardo a quest'ultimo; il Gruppo Misto è stato da alcuni definito quale un vero e proprio "*monstrum*" giuridico²⁴⁹.

Nonostante ciò, pare al contrario più condivisibile la tesi tendente a riconoscere al medesimo una funzione di estrema importanza all'interno dell'organo parlamentare e, latamente, del circuito rappresentativo.

Tale funzione consiste proprio nell'assicurare il nucleo essenziale del libero mandato ex art. 67 Cost, tramite la garanzia al singolo Parlamentare del sommo dissenso, consentendo al contempo la permanenza dell'eletto all'interno di un gruppo politico nazionale necessariamente parlamentare²⁵⁰.

²⁴⁷ M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017 e del 2022*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. n. 1/2023, disponibile sul sito www.osservatorioaic.it, 75 ss.; D.A. AMBROSELLI, *Il senatore elettivo "non iscritto" ad alcun Gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del Regolamento*, in *federalismi.it*, disponibile sul sito www.federalismi.it, 28 Dicembre 2022; G. AGOLINO, *Il senatore elettivo "non iscritto" ad alcun Gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del Regolamento*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. n. 6/2022, disponibile sul sito www.osservatorioaic.it, 258 ss.

²⁴⁸ ad es., M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1/2020, disponibile sul sito www.costituzionalismo.it, 139 ss.; a S. CURRERI, *Il gruppo politico etero-costituito ed etero-sciolto (le oscure vicende di "Cambiamo! 10 Volte Meglio")*, in *la Costituzione. info*, 11 gennaio 2020; G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci ed ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2017, disponibile sul sito www.luiss.it; e G. SANTINI, *I gruppi parlamentari all'esordio della XVIII legislatura*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2018, disponibile sul sito www.osservatorioaic.it, 19 ss.

²⁴⁹ M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno, Milano, 16-17 Marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001.

²⁵⁰ A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, cit., 10 ss.

Ora, pur essendo il Gruppo Misto rimasto in essere anche a seguito della riforma regolamentare del 2022, in virtù della sua “convivenza” con l’altro istituto del Senatore apolide, esso appare svuotato di tale funzione garantistica.

Conseguentemente, si fatica a comprendere quale possa essere la funzione giustificatrice il suo mantenimento, essendo che, allo stato, l’unica pare essere quella di contenitore residuale in cui convergere ad inizio legislatura.

A sostegno di tale ultima osservazione, si può altresì rilevare, sempre in prospettiva comparata, come i due istituti siano fra loro in rapporto alternativo: laddove vi è un vincolo di iscrizione ad un gruppo parlamentare, esiste anche un gruppo misto che raccoglie tutti i parlamentari che, per appartenenza ad una formazione minoritaria o per dimissioni o espulsione da un gruppo, non trovano la propria collocazione nell’articolazione dei gruppi politici.

Viceversa, dove esiste la figura del parlamentare non iscritto ad un gruppo non vi è l’esigenza di istituire un gruppo misto²⁵¹.

Inoltre, la prevista possibilità di costituire una componente politica in seno al Gruppo Misto contribuisce a creare una almeno potenziale clausola di evasione dei requisiti (in particolare numerici) per la costituzione di un Gruppo parlamentare.

In definitiva, anche la permanente coesistenza del gruppo misto accanto al Senatore non iscritto ad alcun gruppo pare in qualche modo ridurre la portata deflattiva e precettiva di quest’ultima.

²⁵¹ E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell’esperienza comparata*, cit., 53 ss.

3. L'IMPATTO DELLE RIFORME REGOLAMENTARI SUL SISTEMA DI COMMISSIONI PERMANENTI: UNA PROBLEMATICA ASIMMETRIA.

di *Matelda Cosulich*

SOMMARIO: 3.1.

Introduzione – 3.2. Il necessario adeguamento del sistema di commissioni permanenti al nuovo numero di parlamentari: le soluzioni possibili. 3.2.1 – In particolare: l'accorpamento di commissioni permanenti. 3.3 – Le soluzioni adottate: un approccio miniale alla Camera; uno intermedio al Senato. La vistosa asimmetria. – 3.4. Le conseguenze dell'asimmetria: dall'allontanamento dal modello costituzionale alle ripercussioni pratiche in ambito legislativo e nel rapporto con l'Esecutivo.

3.1 Introduzione.

Un'importante novità ha caratterizzato l'apertura della XIX legislatura: la riduzione, a seguito della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, del numero dei parlamentari di oltre un terzo (- 36,5 %), arrivati così a 400 deputati e 200 senatori. Tale intervento è stato descritto come una «*scossa tellurica* sul sistema delle commissioni permanenti²⁵²», le quali insieme ai gruppi costituiscono «*le vere architravi* dei lavori dei Parlamenti moderni²⁵³», nonché lo «*snodo chiave*» dell'organizzazione delle procedure parlamentari²⁵⁴. Di più, è stato sostenuto che, a motivo del ruolo centrale che le commissioni permanenti rivestono nella dinamica dei lavori parlamentari, e del punto di riferimento obbligato che costituiscono per l'Esecutivo, lo studio del loro numero e della loro composizione consente di comprendere l'intero dispiegarsi dei rapporti tra Parlamento e Governo in un determinato ordinamento²⁵⁵.

²⁵² 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, 138. Scrive di «*sistema di commissioni permanenti*» C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, che a p. 10 lo definisce come «*l'organizzazione coerente e razionale dell'insieme delle commissioni permanenti specializzate nei loro rapporti reciproci, nei rapporti con gli altri organi parlamentari e con il Governo*».

²⁵³ L. BARTOLUCCI, *Le nuove Camere alla sfida delle "asimmetrie" su gruppi e commissioni parlamentari*, p. 1.

²⁵⁴ L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 3/2020, p. 568.

²⁵⁵ C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle commissioni permanenti*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, fasc. 1/2022, p. 2 e, più approfonditamente: C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. L'autrice si sofferma sugli studi che hanno evidenziato il nesso tra dimensione e composizione delle commissioni permanenti e influenza che queste esercitano sul potere esecutivo: mentre commissioni più numerose e di ridotta composizione (Congresso degli Stati Uniti) riescono ad incidere in modo rilevante sulle procedure parlamentari e nel rapporto con l'esecutivo, commissioni poco numerose e di più corposa composizione (Parlamento francese) pesano meno nei processi decisionali, e raggiungono un minor grado di specializzazione per materia. L'autrice sul punto richiama anche quanto sostenuto da Elia con riferimento al numero delle commissioni in Parlamento. Elia sottolineava l'esigenza di un bilanciamento, sostenendo che fa una parte un elevato numero di commissioni avrebbe fatto sì che queste fossero più forti e autonome nelle loro attività, dall'altra un sistema di commissioni piccole e numerose rischiava di produrre disordine, frammentazione, quando non addirittura una situazione di «*potenziale di conflitto*» tra commissioni.

Di qui l'importanza di analizzare l'impatto prodotto dalla riduzione dei parlamentari sul sistema delle Commissioni permanenti, impatto che tuttavia non è stato di analogia portata nei due rami del Parlamento. Infatti, nonostante inizialmente le due Giunte per il regolamento fossero al lavoro tramite forme di consultazioni informali per trovare una soluzione congiunta²⁵⁶, le due Camere hanno in seguito optato per differenti approcci riformatori: mentre il Senato ha approvato, in data 27 luglio 2022, una notevole riforma del proprio regolamento²⁵⁷, la Camera si è limitata ad approvare in data 30 novembre 2022, una riforma consistente in un mero adeguamento numerico²⁵⁸. Da qui, la vistosa asimmetria prodotta dalle riforme regolamentari sul sistema delle commissioni permanenti, al Senato ridotte da 14 a 10 tramite accorpamento; alla Camera rimaste invariate nel numero e dunque ridotte solo nella composizione.

Oggetto del presente contributo sarà pertanto l'analisi di tale asimmetria.

Partendo dalla considerazione dell'assoluta necessità di un intervento riformatore sul sistema delle commissioni a seguito della riduzione del numero dei parlamentari, si passerà ad una rapida disamina delle possibili soluzioni (par. 1), soffermandosi su quelle effettivamente adottate (par. 2). Si giungerà poi ad una panoramica delle criticità causate dalla conformazione asimmetrica delle commissioni tra le due camere, e ad alcune riflessioni sull'opportunità di interventi correttivi in tal senso (par. 3).

3.2. Il necessario adeguamento del sistema delle commissioni permanenti al nuovo numero di parlamentari: le soluzioni possibili.

È emerso fin da subito che la riduzione del numero dei parlamentari avrebbe necessariamente comportato delle modifiche all'impianto delle commissioni permanenti²⁵⁹.

Sul punto, si veda anche: M. MIDIRI, *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, 4.

Sul ruolo delle commissioni permanenti nell'ordinamento italiano, si cita anche la manualistica: V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, V ed., 2013, 333; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, II ed., 124.

²⁵⁶ Alla Camera il lavoro di revisione del Regolamento conseguente alla riforma costituzionale è iniziato nella seduta della Giunta per il regolamento del 4 marzo 2020: in questa sede il presidente Fico aveva affermato l'opportunità, in sede di istruttoria, di assumere contatti con il Senato per procedere in modo coordinato sulle questioni del numero e della competenza delle commissioni. Al Senato, nelle sedute di novembre 2020 in cui si è costituito il comitato ristretto che si sarebbe occupato della revisione del Regolamento, in risposta ad una sollecitazione del senatore Sant'Angelo a proposito di un possibile raccordo con la Camera, il Presidente del Senato ha assicurato che una interlocuzione con il Presidente della Camera era già stata avviata da tempo.

²⁵⁷ *Riforma del regolamento del Senato a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari*, G.U. Serie Generale, disponibile all'indirizzo: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/08/05/22A04560/sg>, 182, 5 agosto 2022.

²⁵⁸ *Modifiche al Regolamento relative ad adeguamenti conseguenti alla riduzione del numero dei deputati*, G.U. Serie Generale, disponibile all'indirizzo: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2022-12-02&atto.codiceRedazionale=22A06964&elenco30giorni=true, 282, 2 dicembre 2022.

²⁵⁹ V. Proposta di modificazione del regolamento del Senato d'iniziativa della Giunta per il regolamento, comunicata alla Presidenza il 29 giugno 2022, doc. II, n. 12, 2, che riporta: "In una prima fase dei lavori, la Giunta aveva ritenuto opportuno restringere l'ambito delle modifiche agli aspetti più direttamente connessi alla riduzione del numero dei senatori, che tuttavia sono risultati sin dall'inizio strettamente attinenti al tema della ridefinizione del

Giova ricordare che la composizione di queste, a differenza di quanto accade per altri organi parlamentari, non è prestabilita dai regolamenti, che si limitano a prevederne²⁶⁰, coerentemente con il dettato costituzionale²⁶¹, la proporzionalità rispetto alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari²⁶².

Nella XVIII legislatura, prima dell'intervento della legge cost. 1/2020, entrambe le Camere erano articolate in quattordici commissioni permanenti²⁶³, e la composizione di ciascuna commissione variava alla Camera da 42 a 47 membri, al Senato da 21 a 26. In assenza di interventi modificativi pertanto, le nuove dimensioni dei due rami del Parlamento, e dunque il taglio netto di oltre un terzo dei rappresentanti, si sarebbero tradotti nella XIX legislatura in commissioni permanenti composte alla Camera da 26 fino a 30 membri, al Senato da 13 a 16 membri.

Di qui la percezione unanime²⁶⁴ delle due principali criticità che si sarebbero verificate, in particolare al Senato, in assenza di interventi modificativi: la difficoltà di conciliare il principio di proporzionalità con la garanzia di rappresentatività in sede di commissione per i gruppi parlamentari numericamente ridotti²⁶⁵ e la scarsa legittimazione delle decisioni prese

numero e delle competenze delle Commissioni permanenti, in considerazione del fatto che la riduzione di un terzo dei componenti del Senato renderebbe poco funzionale la conservazione di quattordici Commissioni, la cui composizione risulterebbe eccessivamente ridotta". Ancora, si legge che "[...] la disciplina concernente il numero e le competenze delle Commissioni permanenti è da subito risultata quella sulla quale la riduzione di un terzo dei senatori ha determinato le ricadute più rilevanti."

Sul punto, si veda anche: F. SICURO, *Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021, 660; N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 337.

²⁶⁰ Rispettivamente all'art. 19, comma 3 r.C. e all'art. 21, comma 2 r.S.

²⁶¹ Artt. 72, comma 3 e 82, comma 2 Cost.

²⁶² Sul punto, si veda più nel dettaglio: L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 124.

²⁶³ Alla Camera: I – Affari costituzionali; II – Giustizia; III – Affari esteri; IV – Difesa; V – Bilancio; VI – Finanze; VII – Cultura; VIII – Ambiente; IX – Trasporti; X – Attività produttive; XI – Lavoro; XII – Affari sociali; XIII – Agricoltura; XIV – Politiche dell'UE. Al Senato: 1^a – Affari costituzionali; 2^a – Giustizia; 3^a – Affari esteri, emigrazione; 4^a – Difesa; 5^a – Bilancio; 6^a – Finanze e tesoro; 7^a – Istruzione pubblica, beni culturali; 8^a

– Lavori pubblici, comunicazioni; 9^a – Agricoltura e produzione agroalimentare; 10^a – Industria, commercio, turismo; 11^a – Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale; 12^a – Igiene e sanità; 13^a – Territorio, ambiente, beni ambientali; 14^a – Politiche dell'Unione europea.

²⁶⁴ Sul punto: F. NERI, *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020; M. PANDOLFELLI, *Quale futuro per il "sistema delle Commissioni permanenti" (e per il Parlamento) dopo la riduzione del numero dei parlamentari?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2022; E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significati e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit.; N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, in *Federlismi.it*, paper, 20 ottobre 2020; L. VIOLINI, S. TRANCOSSI, *L'effetto della riduzione del numero dei parlamentari sulle dinamiche di ciascuna Camera: le modifiche dei Regolamenti parlamentari, in Dirittifondamentali.it*; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020.

²⁶⁵ Si sofferma sull'equilibrio tra principio di proporzionalità e rappresentatività C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle commissioni permanenti*, cit., e più approfonditamente C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., pp. 88 ss. L'autrice, conducendo una dettagliata analisi della composizione delle commissioni parlamentari, si sofferma innanzitutto sul principio di rappresentatività, sottolineando che "[...] a differenza dei comitati ove sono rappresentati interessi di associazioni di categoria, di gruppi di pressione e, in generale, di organizzazioni non governative, che perseguono espressamente gli obiettivi propri di una parte della società civile, la mediazione dei partiti nelle commissioni parlamentari consente di giungere – almeno in potenza – ad un'integrazione complessiva del pluralismo sociale nelle procedure parlamentari, in modo trasversale rispetto agli obiettivi di una categoria o di un settore ben precisi". Passando poi ad analizzare l'applicazione del principio della

in sede di commissione da un numero di parlamentari a questo punto esiguo. Situazione, quest'ultima, ulteriormente aggravata al Senato dalla previsione di cui all'art. 34, comma 1-*bis* r.S., ossia l'assegnazione "di regola" dei progetti di legge alle commissioni in sede deliberante e redigente²⁶⁶.

Posta la necessità di un intervento volto a salvaguardare non solo la rappresentatività, ma anche la qualità e l'organizzazione dei lavori parlamentari, si può dire, semplificando, che tre fossero le prospettive di riforma adottabili: una *minimale* (cd. "opzione zero"), una *intermedia* e una *radicale*²⁶⁷.

Seguendo la prima prospettiva, quella *minimale*, gli assetti organizzativi sarebbero rimasti immutati, ma confrontandosi con il numero di parlamentari ridotto di oltre un terzo: come anticipato sopra, in questo quadro le commissioni permanenti sarebbero state composte alla Camera da 26-30 componenti, al Senato da 13-16. Si tratta chiaramente dell'opzione più suscettibile di concretizzare i rischi sopra evidenziati: con deputati e senatori distribuiti su un numero invariato di commissioni, dunque quattordici, un disegno di legge avrebbe potuto essere approvato in sede redigente o addirittura in sede deliberante – quindi definitiva – da 5 o 6 deputati su 400 o da 3 o 4 senatori su 200, con evidenti problemi di legittimazione democratica, di rappresentanza del pluralismo e di qualità della deliberazione nel procedimento legislativo²⁶⁸. Inoltre, a livello di organizzazione dei lavori, ciò avrebbe comportato una crescita esponenziale del lavoro di ciascun parlamentare nelle commissioni, in quanto commissioni composte da un terzo di membri in meno avrebbero dovuto svolgere le medesime attività di prima.

Una seconda prospettiva, di natura *intermedia*, si sarebbe concretizzata tramite interventi "settoriali" sui regolamenti parlamentari: piccole innovazioni che provvedessero ad alcuni adeguamenti, senza però stravolgere il funzionamento del sistema di commissioni. In questo senso, l'opzione identificata come meno complessa è stata la modifica del numero delle commissioni permanenti, mediante accorpamenti e soppressioni. Tale soluzione avrebbe consentito di evitare una riduzione eccessiva della composizione delle singole commissioni, con le conseguenze già viste in termini di rispetto dell'equilibrio tra rappresentatività e proporzionalità²⁶⁹ e secondariamente avrebbe comportato, dal punto di vista dell'organizzazione dei lavori, la diminuzione del rischio che uno stesso parlamentare

rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari all'interno delle commissioni, l'autrice sottolinea come questo le distingua dagli altri organi parlamentari, e consenta di assicurare "una sorta di primazia della maggioranza parlamentare, contenendone al contempo i poteri mediante la rappresentanza anche delle minoranze". Parla in tal senso di "assemblee in miniatura": F. BRUNO, *Le commissioni parlamentari in sede politica*, Milano, 1972, 35.

²⁶⁶ S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020; F. SICURO, *Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica*, cit.; N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, cit., p. 337. .

²⁶⁷ Ci si rifà alla terminologia utilizzata da C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle commissioni permanenti*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, cit.

²⁶⁸ Si sofferma sull'analisi dei numeri e delle proporzioni: C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, cit..

²⁶⁹ Si sofferma in particolare sulla riduzione del grado di sovrarappresentatività dei gruppi minori: F. NERI, *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*, cit., pp. 509-510.

dovesse partecipare a sedute concomitanti. Da ultimo, è stato sottolineato come il riparto delle competenze tra commissioni non si conformasse all'eterogeneità dei provvedimenti *omnibus* che passano al loro vaglio, e di questo è prova il numero di commissioni parlamentari coinvolte nell'esame del singolo disegno di legge di conversione del decreto-legge²⁷⁰. Di qui il possibile rimedio in commissioni dotate di competenze più ampie e trasversali, risultato ottenibile appunto tramite l'accorpamento di queste.

In terzo ed ultimo luogo, quella che è stata definita prospettiva *radicale*: la promozione di una riforma complessiva del sistema delle commissioni, occasionata dalla riduzione dei parlamentari, ma necessaria già da tempo. La legge cost. 1/2020 è infatti intervenuta in un panorama di commissioni permanenti dall'assetto di competenze fortemente anacronistico, risalente al 1987 alla Camera e al 1988 al Senato²⁷¹. Tale assetto ha mancato di adeguarsi dapprima al riordino delle competenze ministeriali operato dal d. lgs. 300/1999, e in seguito alla riforma del titolo V, foriera del nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, e con cui era stata disposta l'eventuale l'integrazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali²⁷². Secondo questa terza direttrice di riforma quindi, la riduzione del numero dei parlamentari avrebbe potuto rappresentare l'*input* decisivo per ridisegnare in modo complessivo le competenze delle commissioni permanenti²⁷³.

3.2.1. In particolare: l'accorpamento di commissioni permanenti.

²⁷⁰ Sul punto: P. RAMETTA, *Il ruolo delle commissioni nel procedimento di conversione*, in *Osservatorio sulle fonti*.it, 3, 2016, che con riferimento alla XVII legislatura rilevava come nel 79% dei casi fossero state coinvolte più di 6 commissioni nell'esame di un provvedimento. Riflettendo su dati più recenti, va rilevato come la circostanza dell'emergenza pandemica abbia amplificato la tendenza del Governo ad intervenire tramite cd. decreti *omnibus*. Utilizzando ancora come indicatore dell'eterogeneità del provvedimento il numero di commissioni parlamentari coinvolte nel suo esame, è stato rilevato che i decreti-legge pandemici hanno quasi sempre richiesto l'intervento di tutte le commissioni parlamentari. Sul punto: E. BORGHETTO, *L'intervento parlamentare nel processo di conversione dei decreti legge "pandemici"*, in *il Filangieri – Quaderno 2020, Il Parlamento nell'emergenza pandemica*. Per un approfondimento sul fenomeno che prescinde dalle contingenze più recenti, si veda invece: U. DE SIERVO, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, EUM, 2006).

²⁷¹ Fatta salva l'introduzione delle commissioni competenti sulle questioni relative all'Unione Europea, avvenuta nel 1996 alla Camera e nel 2003 al Senato.

²⁷² Sul punto: N. LUPO, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2-3, e anche N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, cit., p. 337. Sull'impatto della riforma dei Ministeri e della riforma del titolo V sulle competenze delle Commissioni permanenti si veda, più nel dettaglio: M. MIDIRI, *Le competenze delle Commissioni permanenti alla luce delle riforma dei Ministeri e della revisione del Titolo V della Costituzione*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma: Luiss University Press; E. CATELANI, *Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo nell'attuazione del titolo V: la Conferenza Stato-Regioni e la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002.

²⁷³ N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, cit., che definisce l'aspetto delle commissioni permanenti come quello su cui forse si avverte maggiormente l'esigenza di una riforma dei regolamenti parlamentari, rilevando come la mancata riconfigurazione del sistema di commissioni parlamentari permanenti abbia impattato negativamente su metodi e contenuti della legislazione statale, e su quantità e qualità dell'apporto parlamentare alla legislazione.

Fra queste possibili direttrici di riforma, la più discussa tanto in ambito parlamentare²⁷⁴, quanto in ambito dottrinale²⁷⁵, è inquadrabile nell'ipotesi intermedia: ridurre il numero delle commissioni tramite accorpamento.

Questa soluzione si presentava come la più agevole, e per tanto quella preferibile, sebbene beninteso non fosse esente da criticità. In primo luogo infatti l'accorpamento di alcune commissioni avrebbe evidentemente comportato l'aumento del carico di lavoro per i singoli membri, investiti a quel punto da un più vasto spettro di questioni. Pur tuttavia, è stato fatto notare, un accorpamento accorto avrebbe contenuto il problema. Secondariamente è stato menzionato il rischio che gli accorpamenti avrebbero reso i dibattiti più superficiali, meno specifici. Neppure questa si presentava tuttavia come criticità dirimente, in quanto non era provato che i dibattiti in commissioni con competenze più limitate si stessero effettivamente svolgendo in maniera più approfondita di quanto sarebbe accaduto in commissioni con competenze più vaste²⁷⁶.

Altro ordine di considerazioni ha riguardato invece l'ulteriore allontanamento che, tramite la riduzione delle commissioni permanenti, si sarebbe prodotto rispetto al riparto di competenze dei Ministeri. Si è detto sopra del mancato adeguamento al riparto ministeriale realizzato tramite il d. lgs. 300/1999: è evidente come l'accorpamento e la riarticolazione

²⁷⁴ Si citano di seguito alcune proposte di modifica ai Regolamenti parlamentari conseguenti alla riforma costituzionale, che prevedono la modifica del numero delle commissioni. Alla Camera: Doc. II n. 22 d'iniziativa dei deputati Giorgis, Serracchiani, Fiano, Ceccanti (Gruppo Partito Democratico); Doc. II, n. 24 d'iniziativa dei deputati Crippa, Dieni, Invidia, Palmisano, Saitta, Tripodi (Gruppo Movimento 5 Stelle). Al Senato: Doc. II, n. 6 d'iniziativa del senatore Calderoli (Gruppo Lega-Salvini premier-Partito Sardo d'Azione), n. 7 d'iniziativa del senatore Zanda (Gruppo Partito democratico), n. 9 d'iniziativa dei senatori Parrini, Malpezzi e Valente (Gruppo Partito democratico), n. 10 d'iniziativa del senatore Sant'Angelo (Gruppo Movimento 5 Stelle), n. 11 dei senatori Perilli, Maiorino e Donno (Gruppo Movimento 5 Stelle). Con riferimento ai lavori parlamentari antecedenti alle modifiche dei regolamenti parlamentari conseguenti alla riforma costituzionale, si citano la relazione finale del Gruppo di lavoro sui temi istituzionali dei Saggi nominati dal Presidente Napolitano nel 2013, che aveva ipotizzato una riduzione del numero delle commissioni permanenti a 9 per camera (con alcune asimmetrie nella distribuzione delle competenze tra Camera e Senato e alcune differenze nella denominazione delle singole commissioni) e due proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato presentate nella XVII legislatura: alla Camera il doc. II, n. 22 (la quale aveva ipotizzato, in entrambi i rami del Parlamento, la seguente ripartizione: I – Affari istituzionali, sicurezza, immigrazione e politiche socio-sanitarie; II – Giustizia; III – Affari esteri, difesa; IV – Bilancio, programmazione economica e finanze; V – Cultura, ricerca e istruzione; VI – Territorio, mobilità, infrastrutture e tutela dell'ambiente e del paesaggio; VII – Energia, sviluppo economico e rurale, tutela della concorrenza e politiche del lavoro; VIII – Politiche dell'Unione Europea), al Senato il doc. II, nn. 8 e 10.

²⁷⁵ F. NERI, *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*, cit.; M. PANDOLFELLI, *Quale futuro per il "sistema delle Commissioni permanenti" (e per il Parlamento) dopo la riduzione del numero dei parlamentari?*, cit.; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit.; F. SICURO, *Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica*, cit. Evidentemente prescindendo dalla recente circostanza della riduzione del numero dei parlamentari, Sul punto si era espresso anni fa già G. ZAGREBELSKY, *Ostruzionismo parlamentare dell'opposizione e della maggioranza. Uso degli articoli 30, 44, 65 e 92 del regolamento* in Aa. Vv., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Giuffrè, Milano, 1979, evidenziando la possibilità, tramite la riduzione del numero delle commissioni permanenti, di «dare una risposta veramente soddisfacente al problema della loro rappresentatività in termini proporzionali, che attualmente, dato il loro numero estremamente alto, è del tutto insufficiente».

²⁷⁶ S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit.; A. M. ACIERNO, *Gruppi parlamentari e commissioni permanenti a ranghi numerici ridotti: verso una nuova coscienza legislativa?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020; F. NERI, *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*, cit.; M. PANDOLFELLI, *Quale futuro per il "sistema delle Commissioni permanenti" (e per il Parlamento) dopo la riduzione del numero dei parlamentari?*, cit.; L. BARTOLUCCI, *Le nuove Camere alla sfida delle "asimmetrie" su gruppi e commissioni parlamentari*, cit.

delle esistenti commissioni permanenti le avrebbe ulteriormente allontanate da un riparto di competenze speculare rispetto ai Ministeri con portafoglio, attualmente 15²⁷⁷. Tale allontanamento tuttavia, non è stato storicamente percepito come negativo in modo univoco: è stato infatti autorevolmente sostenuto che la corrispondenza biunivoca tra commissione parlamentare e dicastero vada assolutamente evitata, in quanto «*accentua il pericolo insito nel sistema delle Commissioni specializzate: e cioè la tendenza a trascurare gli aspetti politici dei problemi a profitto di più limitate visuali di settore*»²⁷⁸.

In conclusione dunque, le controindicazioni eventualmente comportate dalla soluzione dell'accorpamento delle commissioni permanenti non parevano tali da essere impeditive.

Un ultimo aspetto, che non deve essere trascurato, concerne *quali* accorpamenti effettuare, ossia come articolare le competenze delle commissioni permanenti in sede di accorpamento di queste ultime. Posto che l'obiettivo è quello di coprire, attraverso le commissioni permanenti, l'intero spettro delle questioni che le Camere possono essere chiamate ad affrontare, il criterio con cui le competenze sono distribuite è tutt'altro che irrilevante dal punto di vista politico. Da questa scelta si desumono infatti le priorità delle Camere con riferimento alla specializzazione del sapere, al controllo dell'Esecutivo e soprattutto all'aggregazione degli interessi²⁷⁹. L'articolazione dei soggetti promotori di politiche pubbliche, come sono in questo caso le commissioni permanenti, si riflette in modo diretto sulla definizione di tali politiche, influenzandole anche profondamente²⁸⁰.

²⁷⁷ Si sofferma sulla mancata corrispondenza biunivoca tra commissioni e ministeri: S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., pp. 12-13, portando esempi tratti dalla XVIII legislatura di più commissioni corrispondenti ad un solo ministero (la corrispondenza alla Camera della V Commissione – Bilancio e della VI Commissione – Finanze e al Senato della 5^a Commissione – Bilancio e della 6^a Commissione – Finanze e tesoro all'unico Ministero Economia e Finanze; la corrispondenza alla Camera della X Commissione – Attività produttive e XII Commissione – Agricoltura e al Senato della 9^a Commissione – Agricoltura e 10^a Commissione – Industria, commercio, turismo, con l'unico Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e del Turismo) e di più ministeri corrispondenti a una sola commissione (la distinzione operata dalla l. 96/2018 di Ministero dell'Istruzione e Ministero dell'Università e della Ricerca, che però corrispondono ad una sola Commissione: alla Camera la VII Commissione – Cultura, al Senato la 7^a Commissione – Istruzione, beni culturali).

Sono quindici i Ministeri con portafoglio istituiti dal Governo Meloni all'inizio della XIX legislatura: Affari Esteri e Cooperazione internazionale; Interno; Giustizia; Difesa; Economia e Finanze; Sviluppo economico; Politiche agricole, alimentari e forestali; Transizione ecologica; Infrastrutture e Mobilità sostenibili; Lavoro e Politiche sociali; Istruzione; Università e Ricerca; Cultura; Salute; Turismo.

²⁷⁸ L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. III, Milano, 1960, pp. 895-910. Sul punto, più diffusamente: F. LONGO, *Commissioni ed organizzazione dei lavori parlamentari negli scritti di Leopoldo Elia*, in *Diritto Pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2, 2009. Elia evidenziava come nell'ordinamento italiano si fosse evitato con cura di creare una perfetta corrispondenza biunivoca tra commissioni e dicasteri, limitando il numero delle suddette, e questo per due ragioni principali: evitare appunto la prevalenza di visuali di settore sull'analisi degli aspetti più politici dei problemi, e secondariamente limitare il rischio che l'attività delle commissioni venisse burocratizzata/amministrativizzata. Sul punto: C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., pp. 136-137.

²⁷⁹ C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle commissioni permanenti*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, cit.

²⁸⁰ N. LUPO, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, cit., che porta sul punto alcuni esempi: se da un lato infatti l'esistenza di una commissione dedicata alla sola materia ambientale agevolerà la prevalenza di un approccio ecologista, una Commissione con competenza sia in materia di ambiente che di lavori pubblici comporterebbe necessariamente un bilanciamento interno tra i due interessi. Sul punto è interessante notare che si tratta di un accorpamento effettivamente realizzato al Senato (*Riforma del regolamento del Senato a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei*

È poi importante, affinché il ruolo di indirizzo e controllo del Parlamento rispetto all'azione dell'Esecutivo (anche in sede di Consiglio, in particolare durante la fase ascendente) ne esca rafforzato, e non indebolito, che si proceda ad accorpamenti tra commissioni con competenze omogenee, di modo che sedute della medesima commissione non siano dedicate a trattare questioni troppo distanti tra loro. In dottrina si sono ipotizzati in tal senso al cui esempi: alla Camera l'accorpamento della V Commissione *Bilancio, tesoro e programmazione* con la VI Commissione *Finanze* e l'accorpamento della XIII Commissione *Agricoltura* con la X Commissione *Attività produttive, commercio e turismo*; al Senato, l'accorpamento della 5^a Commissione *Programmazione economica, bilancio* con la 6^a Commissione *Finanze e Tesoro*, e la 9^a Commissione *Agricoltura e produzione agroalimentare* con la 10^a Commissione *Industria, commercio e turismo*²⁸¹. Alcune di queste soluzioni erano state ipotizzate anche a livello di dibattito parlamentare, nel corso della XVIII legislatura: in particolare la proposta di modificazione al Regolamento della Camera presentata in data 28 giugno 2021 dai deputati Giorgis, Serracchiani, Fiano, Ceccanti (Gruppo Partito Democratico) prevedeva l'accorpamento della V Commissione – *Bilancio, tesoro e programmazione* e della VI Commissione – *Finanze* in un'unica IV Commissione – *Bilancio, tesoro, programmazione e finanze* e l'accorpamento della X Commissione – *Attività produttive, commercio e turismo* con la XIII Commissione – *Agricoltura* in un'unica VII Commissione – *Attività produttive, commercio, turismo e agricoltura*²⁸².

3.3. Le soluzioni adottate: un approccio minimale alla Camera; uno intermedio al Senato. La vistosa asimmetria.

elineate le prospettive di riforma possibili a seguito della riduzione del numero dei parlamentari operata con la legge cost. 1/2020, interessa ora soffermarsi su un dato: i differenti approcci riformatori seguiti dai due rami del Parlamento, e le ripercussioni di tale differenza sul sistema di commissioni permanenti.

parlamentari, G.U. Serie Generale, disponibile all'indirizzo: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/08/05/22A04560/sg>, 182, 5 agosto 2022), e tra l'altro ipotizzato anche in due proposte di modifica del regolamento della Camera, poi non concretizzatesi (cfr. Doc. II n. 22 d'iniziativa dei deputati Giorgis, Serracchiani, Fiano, Ceccanti, Gruppo Partito Democratico, e Doc. II, n. 24 d'iniziativa dei deputati Crippa, Dieni, Invidia, Palmisano, Saitta, Tripodi, Gruppo Movimento 5 Stelle).

O ancora, l'esistenza di una Commissione che si dedica esclusivamente all'agricoltura facilita l'aggregazione degli interessi del mondo agricolo e rurale, rispetto invece ad una Commissione Attività produttive (cfr. la proposta della Giunta per il regolamento della Camera del 1987 di sostituire la prima con la seconda, e le opposizioni che da ciò sono derivate).

²⁸¹ S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p. 12.

²⁸² Altro accorpamento previsto nella medesima sede era quello della VIII Commissione – *Ambiente, territorio e lavori pubblici* e della IX Commissione – *Trasporti, poste e telecomunicazioni* in un'unica VI Commissione – *Ambiente, territorio, lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni*, rif. Doc. II, n. 22 - Modifiche al Regolamento conseguenti alla riduzione del numero dei deputati, per la razionalizzazione delle procedure parlamentari, per garantire la rappresentatività dei Gruppi, per la disciplina dell'esame delle proposte di legge d'iniziativa popolare e dei Consigli regionali, nonché in materia di *prorogatio* degli organi di tutela giurisdizionale. In tal senso, cfr. anche Camera, Doc. II, n. 24, Proposta di modificazione al Regolamento presentata in data 5 agosto 2021 dai deputati Crippa, Dieni, Invidia, Palmisano, Saitta, Tripodi.

La riforma regolamentare della Camera infatti, si è limitata ad un adeguamento delle soglie numeriche alla nuova composizione del Parlamento, seguendo quello che è stato definito un approccio *minimale*²⁸³.

La riforma regolamentare del Senato invece, con un approccio riformatore inquadrabile come *intermedio*, ha provveduto, oltre all'adeguamento dei *quorum*, ad innovare la disciplina di due settori cruciali della dinamica parlamentare: i gruppi e le commissioni.

Alla Camera dunque le commissioni permanenti sono rimaste invariate nel numero di quattordici, e ne è diminuita la composizione in virtù del principio di proporzionalità rispetto alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari²⁸⁴.

Al Senato invece, il numero di commissioni permanenti è stato oggetto di esplicita modifica. La Riforma del regolamento²⁸⁵, all'art. 1, comma 9, prevede la modifica dell'art. 22 (Commissioni permanenti – Competenze) disponendo che: « *Le Commissioni permanenti hanno competenza sulle materie per ciascuna indicate: 1^a - Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione, editoria, digitalizzazione; 2^a - Giustizia; 3^a - Affari esteri e difesa; 4^a - Politiche dell'Unione europea; 5^a - Programmazione economica, bilancio; 6^a - Finanze e tesoro; 7^a - Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica, ricerca scientifica, spettacolo e sport; 8^a - Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica; 9^a - Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare; 10^a - Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato previdenza sociale*».

Si osserva dunque che sono stati realizzati quattro accorpamenti: tra le precedenti 3^a – *Affari esteri, immigrazione* e 4^a – *Difesa*, nella nuova 3^a Commissione; tra le precedenti 8^a – *Lavori pubblici, comunicazioni* e 13^a – *Territorio, ambiente, beni ambientali*, nella nuova 8^a Commissione; tra le precedenti 9^a – *Agricoltura e produzione agroalimentare* e 10^a – *Industria, commercio e turismo*, nella nuova 9^a Commissione; tra le precedenti 11^a – *Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale* e 12^a – *Igiene e sanità*, nella nuova 10^a Commissione²⁸⁶.

²⁸³ Per completezza, si precisa che l'intenzione iniziale della Giunta per il Regolamento della Camera era quella di procedere ad una riforma regolamentare articolata su un cd. *doppio binario*: l'idea era quella di approvare un primo blocco di interventi dedicato solo all'adeguamento dei *quorum* (cd. *primo binario*), e di intervenire in seguito con una più ampia riforma regolamentare (cd. *secondo binario*).

Cfr. A.C., Giunta per il regolamento, 15 novembre 2022, res. som.: <http://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2022/11/15/leg.19.bol0009.data20221115.com15.pdf>. Sull'approccio riformatore della Camera si veda: L. BARTOLUCCI, *Le nuove Camere alla sfida delle "asimmetrie" su gruppi e commissioni parlamentari*, cit.; C. MASCIOTTA, *I regolamenti alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2020.

²⁸⁴ *Modifiche al Regolamento relative ad adeguamenti conseguenti alla riduzione del numero dei deputati*, G.U. Serie Generale, disponibile all'indirizzo: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2022-12-02&atto.codiceRedazionale=22A06964&elenco30giorni=true, 282, 2 dicembre 2022.

²⁸⁵ *Riforma del regolamento del Senato a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari*, G.U. Serie Generale, disponibile all'indirizzo: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/08/05/22A04560/sg>, 182, 5 agosto 2022.

²⁸⁶ Si osserva inoltre l'assunzione da parte della 1^a Commissione della competenza in editoria e digitalizzazione e il cambio di denominazione della 4^a Commissione (in precedenza Commissione Difesa).

Con riguardo ai motivi che hanno ispirato tali accorpamenti, nella proposta di modifica al Regolamento del Senato comunicata in data 29 giugno 2022 ci si riferisce a due criteri complementari: l'affinità tematica delle competenze da attribuire e la mole dei carichi di lavoro ordinariamente assegnati alle singole commissioni. Si legge anche della decisione di escludere da ogni ipotesi di accorpamento la Commissione Bilancio (contrariamente rispetto a quanti ne avevano prospettato la possibile unione alla Commissione Finanze e Tesoro²⁸⁷), la Commissione Affari costituzionali e la Commissione Giustizia, a motivo dell'ampiezza dell'attività svolta da queste, testimoniata dal numero di provvedimenti trattati. Inoltre, si precisa che non si è ritenuto opportuno inserire nel regolamento disposizioni più dettagliate e analitiche sulla competenza di ciascuna commissione, sebbene il punto fosse più volte emerso nei dibattiti²⁸⁸.

Posto che l'articolazione delle competenze delle commissioni permanenti è diretta espressione delle priorità delle Camere, e influenza profondamente l'aggregazione degli interessi e delle politiche pubbliche, può essere interessante osservare che nella nuova 3^a Commissione non è più esplicitata la competenza in immigrazione. Inoltre, la nuova 8^a Commissione vede il suo ambito di competenza esteso all'ambiente, ma anche ai lavori pubblici: non si può non notare come ciò incentivi una composizione interna di questi due interessi, spesso nella pratica confliggenti, diversamente da quanto potesse accadere in precedenza in una commissione competente solo in materia ambientale, più facilmente orientata ad un approccio ecologista²⁸⁹.

Al di là delle singole criticità che potrebbero eventualmente conseguire a uno o all'altro accorpamento, il nodo più critico del nuovo assetto delle commissioni è rappresentato dall'asimmetria realizzatasi tra le due Camere, ed è su questa che interessa ora soffermarsi.

3.4. Le conseguenze dell'asimmetria: dall'allontanamento dal modello costituzionale alle ripercussioni pratiche in ambito legislativo e nel rapporto con l'Esecutivo.

Le difformità esistenti tra i due rami del Parlamento, specie quando attinenti a uno snodo centrale del suo funzionamento come le commissioni permanenti, rischiano di ripercuotersi negativamente sull'intera funzionalità dell'organo.

L'asimmetria tra le commissioni permanenti di Camera e Senato contrasta innanzitutto con il vincolo costituzionale di coerenza procedurale imposto dall'art. 70 Cost., secondo cui «La funzione legislativa è esercitata *collettivamente* dalle due Camere».

Il debolissimo effetto prescrittivo esercitato da tale disposizione nell'ambito dell'ultima riforma regolamentare non deve tuttavia stupire. L'art. 70 rappresenta infatti una disposizione

²⁸⁷ Tra gli altri: S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p. 12.

²⁸⁸ Proposta di modificazione del Regolamento d'iniziativa della Giunta per il Regolamento, comunicata alla Presidenza il 29 giugno 2022, Senato, Doc. II, n. 12: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1355622.pdf>

²⁸⁹ In tal senso si era già espresso N. LUPO, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e dell'esecuzione loro funzioni*, cit., p. 2..

costituzionale poco valorizzata²⁹⁰, che ha storicamente subito un'interpretazione riduttiva tanto nella prassi legislativa²⁹¹ e nella giurisprudenza costituzionale²⁹², quanto appunto nei regolamenti parlamentari. Nonostante una parte di dottrina sostenesse l'importanza di valorizzare l'espressione «collettivamente» nella disciplina del procedimento legislativo²⁹³, i regolamenti parlamentari hanno spesso agito in direzione opposta, attuando piuttosto l'autonomia normativa prevista per ciascuna Camera dall'art. 64 Cost.

Tuttavia, se è vero che tradizionalmente la prescrizione dell'esercizio collettivo della funzione legislativa ex art. 70 Cost. è stata trascurata in favore dell'autonomia procedurale delle due Camere, è altrettanto vero che negli ultimi anni questa tendenza ha subito una netta inversione. La reiezione della revisione costituzionale nel voto referendario del 4 dicembre 2016, confermando il bicameralismo paritario, ha avviato una omogeneizzazione del funzionamento del Senato rispetto a quello della Camera, cristallizzatasi nella riforma del regolamento del Senato del 2017²⁹⁴. La riforma, dominata appunto dalla *ratio* dell'avvicinamento della disciplina del Senato a quella della Camera, è intervenuta in questo senso anche nell'ambito delle commissioni permanenti. Nello specifico, si era deciso di trasferire la competenza in materia di “lavoro pubblico” dalla 1^a (*Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione*) alla 11^a Commissione permanente. Questo affinché tale commissione potesse “affrontare compiutamente tutti gli aspetti concernenti i rapporti di impiego, compresi quelli alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni”²⁹⁵, omologandosi

²⁹⁰ Sul punto, si veda più approfonditamente: N. LUPO, *Commento all'art. 70*, in *Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006, vol. II, p. 1335 ss. L'autore si sofferma sui lavori preparatori e sulla diversità dell'art. 70 rispetto all'art. 3 dello Statuto albertino, che prevedeva che “Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato e quella dei Deputati”. Si evidenzia allora come il senso dell'art. 70 fosse più che altro quello di rimarcare la discontinuità rispetto al regime statutario, con riferimento al coinvolgimento del Capo dello Stato nell'esercizio della funzione legislativa. In altre parole, il senso della disposizione era sostanzialmente quello di puntualizzare l'esclusione del Presidente della Repubblica dai detentori del potere legislativo.

²⁹¹ Dove è prevalsa un'interpretazione esclusivamente formale della funzione legislativa, avallata fin da subito anche dalla Corte costituzionale.

²⁹² L'art. 70 Cost. costituisce raramente un parametro utilizzato dalla Corte, e quando ciò accade è quasi sempre richiamato in combinato disposto con altre disposizioni. Per una disamina più dettagliata, si veda: N. LUPO, *Commento all'art. 70* ... p. 1340-1341.

²⁹³ In particolare: A. MANZELLA, *Il parlamento*, 3^a ed., Bologna, 2003, che sostiene che “la stessa autonomia regolamentare delle due Camere sia limitata dalla *necessità di addivenire a moduli procedurali compatibili* con quelli dell'altra” e A. CERVATI, *Commento all'art. 70*, in *Commentario della Costituzione*. La formazione delle leggi (artt. 70-74), Zanichelli Editore, Bologna, 1985, secondo il quale “l'indicazione costituzionale che fa riferimento ad un esercizio collettivo della funzione legislativa [...] sottolinea l'*esigenza di un coordinamento dell'attività delle due Camere*”.

²⁹⁴ Sul punto, più approfonditamente: N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*. In F. BASSANINI e A. MANZELLA, *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Astrid, Passigli Editori, 2017. Per la lettura data dalla Corte costituzionale del bicameralismo paritario, si veda la sent. n. 35 del 2017, disponibile al link: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2017&numero=35>.

²⁹⁵ Proposta di modificazione del Regolamento d'iniziativa della Giunta per il Regolamento, comunicata alla Presidenza il 14 novembre 2017, Senato, Doc. II, n. 38: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1058546.pdf>.

così rispetto alla Camera, dove la XI Commissione si occupava di lavoro sia pubblico che privato²⁹⁶.

È evidente come rispetto a questa modifica, intervenuta solo pochi anni fa per rendere perfettamente speculari le competenze delle commissioni permanenti di Camera e Senato, la previsione di 14 commissioni da una parte a fronte di 10 dall'altra rappresenti una fortissima contraddizione. È allora altrettanto evidente come l'adeguamento minimale della Camera alla riduzione dei parlamentari, e per quanto qui interessa il mancato adeguamento rispetto al Senato in ambito di commissioni permanenti, produca una vistosa incoerenza rispetto al bicameralismo paritario non solo come costituzionalmente previsto, ma anche come recentemente difeso dalla volontà popolare e attuato dai regolamenti parlamentari.

Interessa ora soffermarsi sulle ricadute più concrete di tale asimmetria. Nello specifico, si ritiene che questa incida negativamente sulle due funzioni principali delle commissioni permanenti: la funzione legislativa e quella di controllo.

Quanto alla funzione legislativa, va innanzitutto ricordato che i soggetti promotori delle politiche pubbliche esercitano sulle stesse un'influenza diretta: una diversa conformazione delle commissioni permanenti tra Camera e Senato comporta pertanto una diversa aggregazione di interessi tra le due Camere, e un cammino più arduo per i progetti di legge²⁹⁷. L'asimmetria tra le commissioni, e quindi la disomogeneità di competenze, impedisce inoltre il ricorso a prassi virtuose quali le riunioni congiunte²⁹⁸ e l'istruttoria congiunta (quando possibile), ostacolando un coordinamento tra le Camere che sarebbe auspicabile in un bicameralismo paritario²⁹⁹.

Quanto alla funzione di indirizzo e controllo poi, due commissioni omogenee tra Camera e Senato, dunque con le stesse competenze, si presentano nel dialogo con l'Esecutivo come un unico interlocutore. Questo, oltre a semplificare notevolmente le relazioni tra lavoro parlamentare e attività di governo, attribuisce alle commissioni un peso maggiore rispetto all'Esecutivo (e rispetto al singolo ministro, nel caso di specularità di competenze tra commissioni e ministeri), e quindi consente loro di esercitare un potere di indirizzo più incisivo ed efficace³⁰⁰.

²⁹⁶ S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p. 12; F. NERI, *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, cit., p. 7.

²⁹⁷ Quantomeno in assenza di scorciatoie procedurali. Cfr. N. LUPO, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, cit., pp. 2-3. ; N. LUPO, *Una legislatura "a ranghi ridotti", ma (per ora) con meno discontinuità del previsto*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, fasc. 3/2022, p. 12.

²⁹⁸ G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*. Pisa: Pisa University Press, 2020; L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit.

²⁹⁹ C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle commissioni permanenti*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, cit., p. 16. Si veda anche, più approfonditamente: C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., pp. 74 ss. L'autrice si sofferma sull'importanza dell'attività istruttoria svolta in commissione, affermando che sarebbe riduttivo leggere la presenza di commissioni parlamentari solamente come la risposta a un'esigenza di specializzazione delle attività parlamentari e di divisione razionale del lavoro, e che "si comprenderebbe poco del funzionamento e della ragione dell'esistenza dei parlamenti e prima ancora delle loro commissioni se si spostasse tutta l'attenzione solo sul momento della decisione, trascurando la fase istruttoria, la dialettica e la negoziazione tra i membri che avvengono prevalentemente nelle commissioni".

³⁰⁰ M. PANDOLFELLI, *Quale futuro per il "sistema delle Commissioni permanenti" (e per il Parlamento) dopo la riduzione del numero dei parlamentari?*, cit., p. 91.

In conclusione, si ritiene che numerose siano le criticità dell'attuale assetto asimmetrico delle commissioni permanenti delineato dalle modifiche regolamentari del 2022. Di conseguenza, si considera di fondamentale importanza un intervento quantomeno di portata intermedia, che realizzi alla Camera i medesimi accorpamenti di commissioni attuati al Senato, per recuperare l'omogeneità e il coordinamento perduti. Vale la pena di domandarsi, infine, se questa mancata riforma non abbia rappresentato un'occasione sprecata per intervenire non solo con modifiche settoriali, come l'accorpamento di commissioni al Senato, ma con una riforma "di sistema", che rendesse conto della trasformazione del ruolo del Parlamento nell'ordinamento e ne consentisse una nuova valorizzazione tramite la riforma dell'organizzazione interna³⁰¹.

³⁰¹ C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., pp. 5 ss. si sofferma sulle trasformazioni recenti che inducono a un ripensamento del ruolo dei Parlamenti, indicando, tra le altre: il potenziamento dell'Esecutivo nella sua attività regolativa e di pianificazione, al confronto dei tempi più lunghi del processo di decisione parlamentare; la crescente specializzazione tecnica e scientifica richiesta ai soggetti regolatori; la moltiplicazione dei centri di produzione normativa tra livello subnazionale, sovranazionale e internazionale; l'attività o giudiziario e in particolare delle Corti costituzionali, la crisi dei partiti politici.

4. I COMITATI PER LA LEGISLAZIONE PRESSO CAMERA E SENATO: DUE ORGANI A CONFRONTO

di *Marco Benedetti*

SOMMARIO: 4.1. Introduzione alla comparazione – 4.2. La struttura: composizione ed elezione del Presidente – 4.3. Le competenze del comitato – 4.3.1 Il controllo sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge – 4.3.2 Il controllo sulle norme di delegazione legislativa e di delegificazione – 4.3.3 La competenza sugli atti residuali – 4.4. I parametri del controllo – 4.4.1 Il *drafting* normativo – 4.4.2 La valutazione di impatto – 4.5. Effetti dei pareri sull'*iter legis* – 4.6. Evoluzione delle prassi più recenti presso Camera e Senato.

4.1. Introduzione alla comparazione

Con l'introduzione del Comitato per la legislazione presso il Senato della Repubblica, sancita dalla riforma regolamentare³⁰² approvata a maggioranza assoluta in Assemblea il 27 luglio 2022, si è posto fine a una delle più evidenti asimmetrie tra gli ordinamenti di Camera e Senato. Il Comitato per la legislazione, la cui *mission* è il controllo sulla qualità dei testi normativi, era stato infatti istituito presso la Camera dei Deputati già con la modifica del Regolamento deliberata nel lontano 24 settembre 1997³⁰³. Tale innovazione è stata per lungo tempo oggetto di imitazione nei tentativi di riforme regolamentari al Senato, rivelatisi sempre infruttuosi rispetto a questo aspetto specifico³⁰⁴. L'introduzione nel 2022 del Comitato per la legislazione al Senato, poi seguita dalla sua formale istituzione nel gennaio 2023, ha sanato finalmente una lacuna istituzionale a più riprese lamentata dalla dottrina³⁰⁵, confidando che il neocostituito organo saprà portare un rilevante contributo nel consolidare e sviluppare un contesto di regole e principi comuni per garantire la qualità degli atti legislativi.

L'innovato quadro istituzionale consente dunque una prima comparazione tra i due comitati di Camera e Senato, per sondarne somiglianze e differenze, oltre che per valutarne i

³⁰² Cfr. *Gazzetta Ufficiale* del 5 agosto 2022, n. 182.

³⁰³ Cfr. *Gazzetta Ufficiale* del 12 novembre 1997, n. 264. Per una contestualizzazione storico-cronologica nell'evoluzione dei regolamenti parlamentari cfr. M. CAVINO, *Le prospettive del controllo parlamentare nel dibattito sulla riforma dei Regolamenti delle camere*, in *Il Filangieri. Quaderno 2021*, 2021, pp. 196 ss.

³⁰⁴ Si vedano, a titolo esemplificativo, la proposta di riforma organica del Regolamento del Senato A.S., XVI legislatura, *doc. II, n. 29*, criticamente ripercorsa in N. LUPO, G. PERNICIARO, *Riforma del regolamento del senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2012; oppure la proposta di cui A.S., XVII legislatura, *doc II, n. 20*, datata 17 ottobre 2013, poi ritornata in auge in seguito al fallimento del Referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 (cfr. G. BRUNELLI, *Lo "spazio" dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2017, p. 4). Tale indirizzo di ampio respiro fu poi abbandonato nella riforma regolamentare del 2017, in favore dell'idea di approvare le sole modifiche che avessero raccolto l'unanimità dei consensi nel Comitato ristretto della Giunta per il Regolamento: si veda a proposito N. LUPO, *La riforma del (solo) Regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *forumcostituzionale.it*, 5 gennaio 2018, p. 4. Si veda infine la proposta dei senatori Zanda e Perilli come rappresentata in V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1/2022, p. 20.

³⁰⁵ Cfr. G. RIVOSECCHI, *Bicameralismo e procedure intercamerali non legislative*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli editore, Bagno a Ripoli (Firenze), 2017, pp. 45 ss. Si veda anche P. PICIACCHIA, *Comitato per la legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi*, in *Il politico*, n. 1/2000, p. 65.

diversi perimetri e strumenti d'azione verso lo sforzo comune nel controllo della produzione legislativa nel nostro sistema perfettamente bicamerale. In primo luogo, occorre raffrontare gli articoli dei regolamenti parlamentari che rappresentano simmetricamente i due riferimenti normativi della questione (art. 16-bis r.C. e art. 20-bis r.S.), per mettere a confronto composizione e competenze dei due organi. Rispetto all'ampiezza del controllo operato dai due comitati, occorre riflettere poi sulla portata del riferimento alla valutazione di impatto, che rientra nelle competenze del Comitato al Senato ma non alla Camera. Infine, anche alla luce della prassi osservata nei primi mesi di attività al Senato, è opportuno concludere con una riflessione in senso dinamico sulla materia, dopo aver esaminato il ruolo dei due organi nella partecipazione al procedimento legislativo delle rispettive camere, e gli strumenti attraverso i quali questi incidono in concreto sull'attività delle Commissioni competenti e dell'Assemblea.

4.2. *La struttura: composizione ed elezione del Presidente*

Comparando i due comitati per la legislazione, istituiti rispettivamente presso Camera e Senato, la prima differenza manifesta riguarda la composizione dei due organi: quello della Camera si compone di dieci membri³⁰⁶, mentre quello del Senato si ferma a otto³⁰⁷. In entrambi i casi i componenti sono scelti dai Presidenti delle rispettive camere, che devono nominarli garantendo in seno al Comitato la rappresentanza paritaria tra maggioranza e opposizione (art. 16-bis, comma 1 r.C. e art. 20-bis, comma 1 r.S.). Se sul numero dei componenti si registra un'asimmetria, forse correlata anche al numero ridotto dei senatori complessivi (duecento senatori a fronte di quattrocento deputati), il numero ristretto in entrambi i consessi ci conferma invece il carattere di intimità e condivisione che dovrebbe caratterizzare le attività dei rispettivi Comitati. Tale approccio inclusivo e costruttivo è confermato dalla menzionata previsione, in ambo i casi, del carattere paritetico dei comitati, insistente sul perfetto equilibrio tra maggioranza e opposizione.

³⁰⁶ Inizialmente il Comitato per la legislazione istituito presso la Camera si componeva di otto membri, simmetricamente a quanto previsto oggi al Senato. Successivamente, con la modifica regolamentare del 20 luglio 1999, il numero dei componenti venne innalzato agli attuali dieci. Negli ultimi tempi, alla luce della riduzione dei parlamentari, si è registrata invece nelle proposte una tendenza a riabbassare il numero dei membri a otto (cfr. A.C. *Allegato I*, Giunta per il Regolamento della Camera del 27 aprile 2022, *Seguito della discussione sugli adeguamenti regolamentari conseguenti alla riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. Nuova formulazione del testo di riforma del Regolamento della Camera predisposto dai relatori*), iniziativa però non portata a compimento dall'ultima riforma di adeguamento numerico del Regolamento della Camera (cfr. A.C. Doc. II, n. 5, proposto dalla Giunta per il Regolamento il 23 novembre 2022 e approvato dall'Assemblea con la maggioranza richiesta dall'art. 64 Cost. in data 30 novembre 2022). Il taglio del numero dei parlamentari dovrebbe portare in generale a frenare le precedenti tendenze all'ampliamento degli organi collegiali. Sul punto cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2020, pp. 571 ss.

³⁰⁷ Nella proposta di riforma organica del Regolamento Senato del 2012, presentata dai senatori Zanda e Quagliariello e mai approvata, si prevedeva la creazione di un Comitato per la legislazione presso il Senato della Repubblica composto da dieci membri, simmetricamente a quanto già previsto alla Camera dei Deputati. Vedi A.S., XVI legislatura, doc. II, n. 29, trattato organicamente in senso critico anche in N. LUPO, G. PERNICIARO, *Riforma del regolamento del senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, cit., pp. 12 ss.

Tale previsione rafforza la natura *bipartisan* dell'organo, configurandosi la sua attività di controllo come *super partes*³⁰⁸, in contrasto con il principio di proporzionalità che caratterizza invece le Commissioni parlamentari³⁰⁹ (secondo il quale ciascun gruppo trova rappresentanza nelle Commissioni in proporzione ai rapporti numerici presenti in Assemblea). La qualità della normazione viene concepita quindi come un interesse superiore e comune a tutte le parti, che trascende il gioco politico dei partiti, similmente a quanto accade con il COPASIR³¹⁰, a sua volta posto a tutela della sicurezza della Repubblica.

La stessa nomina dei componenti dei due Comitati per la legislazione, affidata ai Presidenti delle rispettive assemblee, insiste sul ruolo di garanzia dei Presidenti delle due camere, quali figure *super partes* e, in chiave di separazione dei poteri, di tutela dell'autonomia del Parlamento rispetto alla logica della divisione tra maggioranza di Governo e opposizione.

L'approccio fondato sulla necessaria mediazione tra le parti è ribadito d'altronde dalla stessa modalità di deliberazione dei pareri in seno ai due Comitati: la ricerca dell'unanimità nella produzione dei pareri, che rende il Comitato per la legislazione come un organo a vocazione ecumenicamente apartitica, trova la sua valvola di sfogo nella possibilità riconosciuta ai membri (da parte di entrambi i regolamenti) di ricorrere all'istituto della *dissenting opinion* (art. 16-bis, comma 5 r.C. e art. 20-bis, comma 5 r.S.).

Altro elemento, che denota la doppia natura tecnico-politica dell'organo in questione, consiste nella partecipazione prevista all'esame presso il Comitato, tanto alla Camera quanto al Senato, non solo del relatore incaricato dalla Commissione competente, ma anche di un rappresentante del Governo.

Quanto alla Presidenza dell'organo, ciascun Comitato elegge, a turno, e al proprio interno, un Presidente, che rimane in carica per dieci mesi alla Camera e per un anno al Senato (art. 20-bis, comma 2 r.S.). Il dato letterale del regolamento della Camera, che prevede tuttora una turnazione per la presidenza ogni sei mesi (art. 16-bis, comma 2 r.C.), è stato infatti superato dalla delibera della Giunta per il regolamento assunta il 16 ottobre 2001³¹¹, secondo la *ratio* di stabilizzare gli indirizzi presidenziali che non avrebbero altrimenti modo di affermarsi³¹². Nella tensione tra la necessità di assicurare a ciascuna Presidenza un arco temporale congruo

³⁰⁸ Cfr. F. PETRICONE, *Il comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3/1998, p. 708.

³⁰⁹ Cfr. A. CIANCIO, *La garanzia del libero mandato parlamentare tra disciplina di gruppo e trasformazioni dei partiti*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2021, pp. 22-23.

³¹⁰ Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica.

³¹¹ Camera dei Deputati, Giunta per il Regolamento del 16 ottobre 2001, *Sui criteri per la determinazione del turno di presidenza del Comitato per la legislazione di cui all'articolo 16-bis, comma 2, del Regolamento*. L'innalzamento della durata del mandato del Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati da sei a dieci mesi, previsto in via sperimentale dalla citata delibera, si è poi consolidato nella prassi.

³¹² Stralcio dal *Resoconto* della Giunta per il Regolamento, *ivi*. Secondo il Presidente della Camera Pier Ferdinando Casini «per quanto riguarda le questioni riguardanti l'organizzazione del Comitato per la legislazione rileva che, alla luce dell'esperienza maturata in quattro anni di suo funzionamento, è emersa un'esigenza di una maggiore continuità nella direzione dell'organo, rispondente ad una finalità di stabilizzare gli indirizzi presidenziali, che in un orizzonte temporale di sei mesi non hanno modo, per l'oggettiva ristrettezza dell'arco temporale previsto, di consolidarsi e di affermarsi. A questo fine, propone alla Giunta l'adozione di uno schema sperimentale che preveda da una parte l'allungamento ad un anno della durata del turno di presidenza e dall'altra l'applicazione, ai fini dell'individuazione del presidente e del vicepresidente del Comitato, del criterio dell'anzianità di nomina nel Comitato stesso prima di quelli, sempre adottati, dell'anzianità parlamentare, e quindi di quella anagrafica».

per risultare incisiva, da un lato, e la logica della rotazione³¹³ dall'altra, la seconda è stata ritenuta come (relativamente) recessiva, come confermato dalla previsione in ultima istanza di una durata ancora maggiore (un anno) della Presidenza prevista per il Comitato per la legislazione al Senato.

In definitiva possiamo affermare che, seppur con le dovute differenze nel merito del numero dei componenti e sulla durata del mandato del Presidente, il Comitato per la legislazione si conferma in entrambe le sedi come un organo dalla composizione sì politica, ma caratterizzato da una vocazione per eccellenza tecnico-giuridica, chiamato dunque a superare le differenze nell'interesse superiore della qualità della normazione.

4.3. *Le competenze del Comitato*

L'attività del Comitato per la legislazione, tesa a presidiare la qualità della legislazione, supera la mera funzione consultiva, sostanzandosi in qualcosa di simile a un controllo di legittimità rispetto alla corrispondenza dei progetti di legge ai criteri e ai requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie, oltre che dai regolamenti, non avventurandosi invece nel merito dei provvedimenti³¹⁴. Quanto allo strumento, i due Comitati per la legislazione si esprimono attraverso la produzione di pareri che differiscono notevolmente in quanto a procedura di attivazione, contenuti ed effetti, a seconda non solo della fattispecie di intervento nel procedimento legislativo, ma anche di alcune differenze di disciplina e di prassi tra Camera e Senato, in ragione, oltretutto, delle diverse attribuzioni³¹⁵ dei due organi.

Per questa ragione, per comodità espositivo-concettuale, è utile ricostruire tali caratteristiche, differenziandole alla luce della tipologia di atti che sono interessati, a partire dai disegni di legge di conversione dei decreti-legge (che rappresentano statisticamente l'oggetto più rilevante del controllo in discorso, e per i quali è prevista un'attivazione comunque obbligatoria), passando per le norme di delegazione legislativa o di delegificazione (alla Camera i relativi progetti di legge sono oggetto di controllo obbligatorio al momento dell'esame in Commissione; mentre al Senato i relativi disegni di legge sono oggetto di controllo facoltativo quando sono discussi in Commissione, obbligatorio quando giungono in Assemblea), per poi trattare la categoria degli atti legislativi residuali (questi invece oggetto di controllo ufficioso al Senato, solo eventuale alla Camera).

4.3.1 *Il controllo sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge*

³¹³ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, III ed., 2018, p. 158, dove si esalta la regola sull'alternanza dei Presidenti come ulteriore conferma della natura *bipartisan* dell'organo.

³¹⁴ Cfr. F. PETRICONE, *Il comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, cit., p.711. *Contra* cfr. F. BIENTINESI, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Diritto pubblico*, n. 2/1998, pp. 531-532, che sostiene sia possibile un potenziale sconfinamento delle competenze del Comitato nel merito dei provvedimenti e dunque un conflitto con le Commissioni di merito, pur riconoscendo che i conflitti possono essere evitati attraverso il *self restraint* del primo organo.

³¹⁵ Cfr. N. LUPO, *Una legislatura "a ranghi ridotti", ma (per ora) con meno discontinuità del previsto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022, p. 11.

La maggiore sintonia nella disciplina dei regolamenti di Camera e Senato si registra rispetto all'intervento del Comitato sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge: questi, infatti, anche per il neocostituito Comitato presso il Senato della Repubblica, gli vengono assegnati di *default* (art. 20-bis, comma 8 r.S.). Quindi, analogamente a quanto avviene in forza del primo comma dell'art. 96-bis r.C., si tratta di una funzione obbligatoria: l'assegnazione al Comitato avviene sempre e comunque, senza che vi sia un'iniziativa da parte della Commissione competente. Anche per questa ragione, non essendo necessari qualsivoglia *quorum* o attivazione, l'intervento sulla conversione dei decreti-legge rappresenta statisticamente la funzione più rilevante dell'organo in discorso. Per l'esame di questa tipologia di atti viene assegnato un termine al Comitato per la legislazione, tanto alla Camera quanto al Senato, corrispondente a cinque giorni³¹⁶, entro il quale esprimere un parere alle Commissioni competenti.

Dal punto di vista dell'ampiezza del controllo, il parere sui disegni di conversione si arricchisce di un contenuto ulteriore rispetto agli altri pareri del Comitato, potendo proporre la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, come previsti dalla legislazione vigente (art. 96-bis, comma 1 r.C.; art. 20-bis, comma 8 r.S.). Non spettando al Comitato per la legislazione il controllo sulla conformità all'art. 77 Costituzione³¹⁷, ovvero sui presupposti di straordinarietà e urgenza, il principale parametro di riferimento è dunque rinvenibile nella legge del 23 agosto 1988, n. 400, regolante tra l'altro la potestà normativa del governo³¹⁸. Quanto al controllo sulla specificità e omogeneità delle disposizioni dei decreti-legge, occorre richiamare quanto affermato dalla sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale, secondo la quale «la necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione». Secondo la Corte³¹⁹ tale principio sarebbe fatto proprio anche dal comma 7 art. 96-bis r.C., dove si dispone che il Presidente dichiara inammissibili

³¹⁶ Sulla capacità operativa di tale termine si veda la riflessione sul rapporto tra fattore-tempo e parlamento a ranghi ridotti in L. GORI, *Procedimenti legislativi speciali e riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1/2022, p. 9.

³¹⁷ In sede di prima applicazione alla Camera si davano due opposte interpretazioni delle norme regolamentari circa la competenza del Comitato a conoscere, in sede referente, dei requisiti di necessità e urgenza. Investito della questione, il Presidente della Camera ha sancito la competenza delle Commissioni, escludendo quella del Comitato per la Legislazione. Cfr. Resoconto della seduta del 20 gennaio 1998, in *Bollettino giunte e commissioni parlamentari*, 20 gennaio 1998, p. 3. Circa il divieto di reiterare il testo di un decreto non convertito, si è ritenuto che questo rappresenti un limite rientrante nell'esame del Comitato, spettando al Comitato per la legislazione la verifica della congruità della motivazione del governo sulla reiterazione delle disposizioni contenute in decreti-legge, mentre spetterebbe alla Commissione competente l'esame sulla novità dei sopravvenuti motivi che giustificano la riproduzione delle norme decadute (cfr. Resoconto della seduta della Giunta per il regolamento, congiuntamente al Comitato per la legislazione ex art. 16-bis, comma 7 r.C., del 18 febbraio 1998, in *Bollettino giunte e commissioni parlamentari*, 20 gennaio 1998, pp. 5 ss.). Sull'illegittimità della reiterazione dei decreti-legge si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996.

³¹⁸ Legge 23 agosto 1988, n.400, *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Gazzetta Ufficiale* del 12 settembre, n. 214. Si veda il Capo III della l. 400 del 1988 e in particolare l'art. 15 dedicato ai decreti-legge. In precedenza, il controllo sui requisiti posti dalla legge in questione era effettuato dalla Commissione Affari costituzionali, il cui parere contrario determinava la remissione del provvedimento in Assemblea: in riferimento alla disciplina della Camera si veda Cfr. F. PETRICONE, *Il comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, cit., p. 715.

³¹⁹ Cfr. Corte cost., sentenza 13 febbraio 2012, n. 22, § 4 del *Considerato in diritto*.

gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge.

In chiusura di argomento si può affermare che la previsione di un intervento sempre obbligatorio dei comitati in discorso rispetto ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge risponda a un'esigenza di vigilanza su un settore connotato negli ultimi decenni da importanti abusi, attraverso l'elaborazione di pareri che tracciano una vera e propria linea giurisprudenziale in materia di decretazione d'urgenza³²⁰.

4.3.2 Il controllo sulle norme di delegazione legislativa e di delegificazione

Disomogenea è la disciplina che riguarda le norme di delegazione legislativa o di delegificazione (*rectius*: «disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge»). I rispettivi riferimenti normativi, infatti, ovvero gli artt. 16-bis, comma 6-bis r.C. e 20-bis, comma 7 r.S., esprimono due indicazioni contrastanti: la trasmissione delle suddette norme dalla Commissione competente al Comitato per la legislazione è officiosa alla Camera, solo eventuale al Senato (dove anche le norme di delegazione legislativa e di delegificazione vanno rimesse al controllo del Comitato, ma solo una volta giunte all'esame in Aula).

Se alla Camera le Commissioni competenti procedono trasmettendo al Comitato i progetti di legge contenenti norme di delegazione legislativa o di delegificazione nel momento immediatamente successivo alla scelta del testo adottato come base per il seguito dell'esame (ovvero, in mancanza, nel momento della conclusione dell'esame preliminare *ex art. 79* comma 2), al Senato invece le Commissioni vantano la facoltà di deliberare tale trasmissione. Il carattere facoltativo (quindi eventuale) dell'attivazione del Comitato, a discrezione della Commissione competente, è plasticamente restituito dall'espressione «le Commissioni possono deliberare di trasmettere» di cui al comma 7 dell'art. 20-bis r.S., in contrapposizione al comma 5 del medesimo articolo «il Comitato si esprime», e al comma 8 «al Comitato sono assegnati».

Questa soluzione dà luogo a una curiosa asimmetria: se alla Camera, in sede di Commissione competente, la regola generale consiste nella trasmissione facoltativa del testo al Comitato, mentre il comma 6-bis³²¹ dell'art. 16-bis r.C. ritaglia un'eccezione per le norme di delegazione legislativa e delegificazione rendendo l'intervento del Comitato officioso, al Senato invece la suddetta trasmissione da parte della Commissione competente rimane solo facoltativa. Del resto, il criterio vigente al Senato stabilisce per il Comitato per la legislazione una competenza officiosa sì generalizzata, ma che si attiva solo con l'approdo del testo di legge in sede d'Assemblea: in altre parole, a differenza che alla Camera, al Senato non esiste in capo alle Commissioni competenti un potere generale di rimessione dei testi normativi al Comitato (fatta salva la possibilità di cui all'art. 20-bis, comma 7 r.S.).

Da tale differenza, nella comparazione dei rispettivi ruoli dei Comitati per la legislazione di Camera e Senato, deriva quello che forse è un punto di debolezza del Comitato del Senato: ovvero la rinuncia a configurare in via generale il Comitato per la legislazione quale presidio

³²⁰ P. PICCIACCHIA, *Comitato per la legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi*, cit., p. 49.

³²¹ La modifica dell'art. 16-bis r.C., intervenuta il 20 luglio 1999, ha reso officioso il parere del Comitato per la legislazione della Camera per le norme di delegazione legislativa o delegificazione.

operante già prima dell'approdo del testo normativo in Aula. Una previsione in senso opposto avrebbe invece assicurato una benedizione regolamentare di importante rilevanza sotto il profilo della progressiva e definitiva affermazione dell'organo e del suo rafforzamento istituzionale³²². La sanzione, poi, di un intervento officioso del Comitato nell'ambito del cd. procedimento duale³²³, di cui la legge delega è manifestazione per eccellenza, da collocarsi precisamente nella fase a dominanza parlamentare e già in fase di Commissione, sarebbe stata l'occasione per rafforzare il ruolo del Parlamento quale co-legislatore: un'opportunità pertanto mancata, anche nel senso di uniformare la disciplina relativa ai pareri obbligatori (alla Camera in presenza di norme di delegazione legislativa e delegificazione, come si è già accennato, la trasmissione del testo da parte della Commissione al Comitato è officiosa)³²⁴.

Tornando al procedimento duale, per quanto concerne invece la fase a dominanza governativa, non si registrano differenze significative tra Camera e Senato, condividendo entrambi i regolamenti il carattere facoltativo dell'intervento: in entrambi i casi il Comitato ha facoltà di esprimersi, ove espressamente richiesto dalla Commissione competente, sugli schemi di atti normativi del Governo, con l'unica variabile della modalità di attivazione (*quorum* di un quinto dei componenti della Commissione alla Camera – cfr. art. 16-bis, comma 4, r.C. – e una generica “deliberazione” della Commissione al Senato *ex* art. 20-bis, comma 3 r.S.).

4.3.3. La competenza sugli atti residuali

L'ultima categoria di cui si discorre riguarda i progetti di legge in generale, e si ricava per differenza escludendo i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, nonché le norme di delegazione e delegificazione. Rispetto ai progetti di legge che residuano, si configura una competenza generale (nel senso di residuale) per i due Comitati per la legislazione, che si caratterizza come facoltativa (o eventuale) alla Camera e obbligatoria al Senato.

Al Senato il carattere officioso dell'esame del Comitato, rivolto in via generale a tutti i disegni di legge, si desume dal tenore letterale del terzo comma dell'art. 20-bis r.S., giocandosi l'interpretazione sul contrasto tra il modo indicativo del verbo ivi contenuto «esprime» e la configurazione servile del predicato «possono deliberare» di cui al comma 7 (quest'ultimo disciplinante la funzione facoltativa sulle norme di delega o delegificazione).

Parallelamente, il quarto comma dell'art. 16 r.C. esprime la regola generale secondo la quale, alla Camera, l'attivazione della competenza del Comitato per la legislazione è solo eventuale: «qualora ne sia fatta richiesta da almeno un quinto³²⁵ dei loro componenti, le Commissioni trasmettono al Comitato i progetti di legge affinché esso esprima parere».

³²² Cfr. P. PICIACCHIA, *Comitato per la legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi*, in *Il politico*, n. 1/2000, pp. 64 ss., argomentando in via analogica.

³²³ Si rimanda sul punto il paragrafo dedicato alla delegazione in A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, II ed., 1991, pp. 265 ss.

³²⁴ Cfr. F. MICARI, *L'introduzione del Comitato per la legislazione al Senato: commento al nuovo articolo 20-bis del Regolamento*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5/2022, pp. 84-85.

³²⁵ Perplessità sono state espresse in dottrina sul mantenimento di un *quorum* frazionario alla luce della riduzione dei parlamentari comportata dalla legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1. Si veda C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2020, p. 779, che sostiene come «il mantenimento del rapporto frazionario in un Parlamento a ranghi ridotti porterebbe il numero

Altra differenza dirimente tra Camera e Senato riguarda la fase temporale nella quale l'intervento del Comitato si inserisce: durante l'esame in Commissione competente³²⁶ alla Camera, poiché il comma 3 art. 16-bis r.C. recita che «il Comitato esprime pareri alle Commissioni sui progetti di legge da queste esaminati»; in una fase più avanzata al Senato, ovvero il Comitato interviene durante l'*iter* in Assemblea, con la sola vistosa eccezione prevista per le Commissioni che operino in sede deliberante. Il riferimento normativo in questo secondo caso è il terzo comma dell'art. 20-bis r.S., secondo il quale «il Comitato esprime pareri su disegni di legge discussi dall'Assemblea o dalle Commissioni in sede deliberante».

L'innovazione appena esaminata restituisce un nuovo modo di intendere il Comitato per la legislazione quale organo consultivo di ultima istanza, chiamato a pronunciarsi su tutti i progetti di legge esaminati in Assemblea: per questa ragione, data la collocazione temporale di siffatto intervento, non vengono riprodotte nel Regolamento del Senato quelle norme che alla Camera prevedono vincoli in sede assembleare nel caso di mancato rispetto del parere da parte delle Commissioni competenti³²⁷.

Per quanto riguarda le tempistiche per l'esame dei provvedimenti in oggetto, la formulazione del quarto comma dell'art. 16-bis r.C., conformemente al carattere eventuale della competenza del Comitato, si limita a stabilire che «la richiesta deve essere presentata entro termini compatibili con la programmazione dei lavori della Commissione e dell'Assemblea e non determina comunque modificazione al calendario dei lavori dell'Assemblea o della Commissione», configurando un carattere marcatamente defettibile e recessivo dei pareri in esame. Al contrario il Regolamento del Senato, conformemente con la natura officiosa del controllo sui disegni di legge, sancisce un termine per l'espressione dei pareri da parte del Comitato: «in tempo utile per la conclusione dell'esame, e comunque non oltre i cinque giorni dalla trasmissione del testo» (art. 20-bis, comma 4).

La seconda impostazione, probabilmente preferibile, ha portato però parte della dottrina a interrogarsi sulla capacità del Comitato per la legislazione del Senato di farsi carico di una mole tanto ingente di provvedimenti da esaminare³²⁸ (sulla carta, in linea teorica, tutti i disegni di legge), a maggior ragione con tempistiche tanto ridotte. L'osservazione dei primi cinque mesi di attività del Comitato neocostituito porta ad affermare in prima istanza un esito in gran parte positivo: l'organo è riuscito infatti a esprimere pareri sulla stragrande maggioranza dei disegni di legge trasmessigli, mentre le poche eccezioni hanno riguardato per lo più leggi di ratifica di trattati internazionali (per loro natura tendenzialmente molto standardizzate, quindi meno rilevanti ai fini dell'attività del Comitato).

minimo di deputati legittimati a richiedere il parere del Comitato per la legislazione a soli 5 membri. L'obiettivo di rivitalizzare la centralità parlamentare, perseguito dai redattori della riforma, mal si concilia con forme di ostruzionismo che *quorum* frazionari particolarmente bassi potrebbero favorire». Si veda sul punto anche G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa university press, Pisa, 2020, pp. 75 ss., il quale tra l'altro ipotizzava come la riforma dei regolamenti, conseguente alla riduzione del numero dei parlamentari, potesse essere l'occasione per sopprimere il Comitato alla Camera e ricostituirlo nella forma di organo bicamerale.

³²⁶ Il parere deve essere richiesto non prima della definizione del testo base per l'esame in Commissione, affinché vi sia coincidenza tra il testo esaminato dal Comitato e quello oggetto di esame in Commissione. Cfr. C. DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei Deputati*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/1999, p. 136.

³²⁷ Cfr. P. ZUDDAS, *Il Comitato per la legislazione del Senato*, in P. COSTANZO (a cura di), *Il codice di drafting*, in *Il Portale del Drafting normativo*, www.tecnichenormative.it, 2022.

³²⁸ Cfr. F. MICARI, *L'introduzione del Comitato per la legislazione al Senato: commento al nuovo articolo 20-bis del Regolamento*, cit., p. 80.

Il parziale successo dell'operazione non esclude però che per il futuro possano essere valutati taluni criteri selettivi, utili a fissare un ordine di esame da parte del Comitato degli atti trasmessigli, organizzati quindi secondo priorità. Uno schema di ragionevolezza suggerirebbe di dare precedenza, in primo luogo, alle leggi di conversione dei decreti-legge, per poi seguire secondo ordine di importanza con i disegni di legge oggetto di esame in Commissione deliberante (poiché il procedimento si esaurisce in Commissione), successivamente ai disegni di legge su richiesta delle Commissioni competenti (per non frustrarne la prerogativa). Secondo un ordine di priorità, all'ultimo posto si collocherebbero i restanti disegni di legge all'esame in Assemblea, tra i quali pure si potrebbero operare ulteriori distinzioni (per esempio posponendo l'esame delle leggi di ratifica di trattati internazionali, a contenuto comparativamente standardizzato).

Tale classifica o graduazione è probabilmente resa oggi meno urgente dalla circostanza dell'abuso della decretazione d'urgenza, che occupa la maggior parte del lavoro tanto delle due Camere complessivamente considerate quanto dei due rispettivi Comitati per la legislazione (si rammenta che per entrambi sussiste la competenza obbligatoria sull'esame dei disegni di conversione dei decreti-legge).

4.4. I parametri del controllo

Quanto ai parametri del controllo esercitato dai Comitati per la legislazione di Camera e Senato, i due si distinguono per la diversa ampiezza di tale armamentario: la differenza principale riguarda la valutazione di impatto, che rientra nelle competenze del Comitato al Senato e non alla Camera.

Il riferimento normativo per la Camera è il comma 4 dell'art. 16-bis r.C., secondo il quale il parere si riferirebbe alla «qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente». Tali parametri rappresentano il nucleo essenziale dell'ampiezza del controllo dell'organo in discorso, se è vero che questo è condiviso anche dall'art. 20-bis r.S.: il quinto comma riprende letteralmente lo stesso elenco di parametri, aggiungendovi però la valutazione d'impatto. Quanto alla verifica dei criteri di specificità e omogeneità dei decreti-legge, nonché il rispetto della normativa relativa ai loro contenuti tipici, si rimanda al paragrafo precedente.

4.4.1 Il drafting normativo

I primi parametri afferiscono a quello che potremmo definire come *drafting* legislativo³²⁹ in senso stretto. In riferimento all'omogeneità, si ritiene che questa debba essere valutata soprattutto avendo riguardo alla coerenza interna del testo³³⁰, rifiutando l'adozione di un

³²⁹ D. A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore "apolide", sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, in *federalismi.it*, n. 34/2022, p. 13.

³³⁰ Cfr. Intervento On. Rebuffa in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Comitato per la legislazione*, Seduta del 14 gennaio 1998, p. 10.

criterio teleologico quale ancoraggio esclusivo di disposizioni altrimenti eterogenee. Con riguardo alla semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione, l'esigenza è quella di assicurare una portata normativa certa ai provvedimenti. Chiarezza ed esaustività delle norme sono infatti lo strumento per diminuire le incertezze applicative, limitando i margini dell'attività interpretativa³³¹. Quanto alla semplificazione e al riordino della legislazione vigente, sin dall'inizio delle attività del Comitato alla Camera si è posta l'enfasi sul «contenimento delle deroghe alla legislazione vigente, il superamento di contrasti con norme comunitarie, l'incentivazione di corpi normativi organici, la realizzazione di un efficace coordinamento e riordino legislativo»³³², anche tramite il ricorso a testi unici e codificazione³³³.

Alla sola Camera si fa riferimento, all'ultimo periodo del comma 4 art. 16-bis r.C, a un ulteriore parametro, ovvero criteri e requisiti tecnici, definiti dalle norme costituzionali e ordinarie e dal Regolamento. Lo scopo di questa disposizione dovrebbe corrispondere al tentativo di valorizzare ulteriori riferimenti quali specifiche disposizioni normative, la giurisprudenza della Corte costituzionale e addirittura del Consiglio di Stato³³⁴. Se tali elementi di valutazione si ritiene debbano rientrare anche nel controllo operato dal Comitato per la legislazione presso il Senato, pur difettando il relativo Regolamento di una simile disposizione, la previsione esplicita del Regolamento Camera dovrebbe essere funzionale almeno ad aumentare la consapevolezza del Presidente di Assemblea in occasione della scelta dei componenti del Comitato, come incentivo alla selezione di personale politico altamente qualificato³³⁵.

4.4.2. La valutazione di impatto

Come si accennava, l'innovazione principale del Comitato per la legislazione istituito presso il Senato riguarda la competenza sulla valutazione di impatto, non presente invece nel novero dei parametri del Comitato presso la Camera. La valutazione delle politiche pubbliche è quello strumento che promuove la conoscenza e la trasparenza di informazioni utili al processo decisionale: lo scopo è quello di consentire al legislatore di adottare scelte informate e consapevoli, senza perciò sostituirsi alla decisione politica, la quale inerisce semmai al circuito democratico³³⁶. Il concetto può essere meglio inteso prendendo a prestito la celebre espressione di Luigi Einaudi "conoscere per deliberare", che ai fini del presente discorso «significa prioritariamente distinguere tra "sapere" e "votare", evitando di trasformare la

³³¹ Cfr. *Rapporto del deputato Giorgio La Malfa, Presidente del Comitato per la Legislazione, presentato per il periodo 1° gennaio - 30 giugno 1998*, in *Bollettino Ufficiale delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 30 giugno 1998, pp. 15-16.

³³² *ivi*, pp. 16 ss.

³³³ Cfr. P. PICIACCHIA, *Comitato per la legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi*, cit., p. 46.

³³⁴ L. LORELLO, *Brevi note sull'attività del Comitato per la legislazione nel primo anno della XVI legislatura*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2009, p. 2.

³³⁵ Cfr. F. MICARI, *L'introduzione del Comitato per la legislazione al Senato: commento al nuovo articolo 20-bis del Regolamento*, cit., pp. 89-90.

³³⁶ Cfr. F. S. TONIATO, *La valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare contemporaneo*, in *Strumenti*, n.2, Senato della Repubblica (Ufficio Valutazione Impatto), agosto 2017, p. 5.

conoscenza aperta a tutti e senza distinzione di parte, in un improbabile e rischioso oggetto di deliberazione che resta per definizione appannaggio di una parte seppur maggioritaria»³³⁷.

L'introduzione del Comitato per la legislazione al Senato, pertanto, rappresenta anche il primo tentativo di introdurre un organismo del Parlamento che sia chiamato ad esprimersi sulla valutazione di impatto e che sia strettamente collegato al procedimento legislativo. Infatti, la dottrina aveva in precedenza lamentato come l'attività dell'Ufficio Valutazione Impatto (UVI), istituito presso il Senato della Repubblica già nel 2016, avesse il grande limite di non risultare collegata ai procedimenti decisionali, lasciando l'eventuale iniziativa agli organi di decisione politica³³⁸. Con l'introduzione del Comitato al Senato nel 2022, sempre in dottrina ci si è interrogati su quale ruolo residui all'UVI e con quali prospettive di coordinamento rispetto alle funzioni dell'organo neocostituito³³⁹. Sotto questo profilo, la prassi applicativa dei primi cinque mesi dall'istituzione del Comitato sembra indicare che non vi sia un coordinamento stringente dell'UVI rispetto all'attività del Comitato, trattandosi di funzioni del resto ben distinte: mentre l'UVI prosegue elaborando studi non necessariamente collegati con l'attività legislativa contingente, ma che potrebbero ispirare o indirizzare eventuali interventi legislativi futuri, il Comitato per la legislazione è chiamato invece a un intervento più concreto nel procedimento legislativo. Il che non esclude che quest'ultimo possa avvalersi dei *dossier* elaborati dal primo, o che per il futuro possano presentarsi schemi di più stretta collaborazione.

Lungo questa direttrice è rilevante esaltare la differenza con la Camera, dove non solo non si prevede per via regolamentare una competenza analoga del rispettivo Comitato sulla valutazione delle politiche pubbliche, ma nemmeno si riscontra l'esistenza di un organismo analogo all'UVI.

Quanto all'esercizio in concreto di tale controllo da parte del Comitato per la legislazione del Senato, si deve registrare come nei primi mesi di attività questo non si sia sensibilmente discostato dal sindacato già svolto dal Comitato per la legislazione alla Camera, limitandosi alla verifica degli allegati che accompagnano i provvedimenti del governo. Si prevede infatti che gli atti normativi adottati dal governo, oltre alla relazione illustrativa, rechino a corredo le relazioni AIR (analisi d'impatto della regolamentazione)³⁴⁰, l'ATN (analisi tecnico-normativa)³⁴¹ e la relazione tecnico-finanziaria. Se in concreto tale controllo si è esercitato quindi nella sua forma minimale, come verifica formale degli atti a corredo (AIR e ATN), dovendo d'altronde fare i conti con le tempistiche ristrette per la conversione dei decreti-legge, tale osservazione però non fa venire meno la portata innovativa dell'attribuzione

³³⁷ F. S. TONIATO, *Scrutiny, oversight, valutazione delle politiche pubbliche: la dialettica tra policies e politics nel parlamentarismo contemporaneo*, in P. CARETTI, S. MORISI (a cura di), *La Valutazione delle politiche pubbliche in prospettiva comparata. Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi". Ricerca 2016*, Senato della Repubblica, 2018, pp. 21-22.

³³⁸ Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il Parlamento dai controlli alla valutazione delle politiche pubbliche*, in *Economia Pubblica*, n. 2/2020, p. 83.

³³⁹ Cfr. F. MICARI, *L'introduzione del Comitato per la legislazione al Senato: commento al nuovo articolo 20-bis del Regolamento*, cit., p. 83.

³⁴⁰ Si vedano il d.P.C.m. 15 settembre 2017, n. 169, *Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*, nonché la l. 28 novembre 2005, n. 246, *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*, con riferimento in particolare al relativo art. 14.

³⁴¹ Si vedano la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, 10 settembre 2008, *Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN)* e la relativa griglia metodologica allegata.

esplicita al Comitato per la legislazione del Senato di una siffatta competenza³⁴². È verosimile, infatti, che, lì dove si rilevino importanti discrepanze, il Comitato possa interloquire anche rispetto al contenuto della valutazione di impatto, richiedendo per esempio eventuali integrazioni documentali³⁴³.

4.5. Effetti dei pareri sull'iter legis

In linea generale i pareri espressi dal Comitato per la legislazione, tanto alla Camera quanto al Senato, possono essere disattesi dalle Commissioni competenti (o dall'Aula) in quanto non vincolanti³⁴⁴. Tuttavia, diverse sono le modalità in cui è modulata tale possibilità, con conseguenze rilevanti sul piano dell'effettiva incidenza di detti pareri.

Comune è la disciplina prevista per un disegno di legge assegnato a una Commissione in sede deliberante: il disegno di legge è rimesso all'Assemblea qualora la Commissione competente per materia non si conformi alle condizioni poste dal parere del Comitato (art. 16-bis, comma 6 r.C., che rinvia all'art. 93, comma 3 r.C.; art. 20-bis, comma 6 r.S.).

Con riferimento all'esame in sede redigente si hanno invece scostamenti significativi tra i due regolamenti: se alla Camera si prevede che il contenuto del parere disatteso venga recuperato dalla presentazione di un ordine del giorno in Assemblea³⁴⁵ (il rinvio è all'art. 96, comma 4 r.C.), al Senato invece, durante il seguito dell'iter in Assemblea, «la Presidenza può ammettere la presentazione di emendamenti strettamente volti ad adeguare il testo in discussione alle condizioni contenute nel parere del Comitato» (art. 20-bis, comma 6 r.S.). Mentre la soluzione adottata alla Camera appare come più rispettosa della sede redigente (per la quale non dovrebbero ammettersi modifiche al testo al di fuori dell'esame in Commissione), al Senato non si deve però sottovalutare la ponderazione di interessi che può essere svolta dal Presidente di Assemblea nel suo ruolo di filtro, nel vagliare l'ammissibilità di tali emendamenti³⁴⁶.

Per quanto riguarda infine l'esame in sede referente, le discipline dei due Comitati tornano a riallinearsi. Tanto alla Camera quanto al Senato la Commissione di merito può infatti non adeguare il testo di legge alle condizioni formulate nel parere; tuttavia, nel rifiutarsi, deve motivarne le ragioni nella relazione all'Assemblea (art. 16-bis, comma 6 r.C.). La stessa

³⁴² AIR e VIR sono strumenti pensati per promuovere la qualità del processo normativo, supportando l'individuazione dei fabbisogni e delle priorità, l'ideazione degli interventi, la relativa attuazione o revisione, seguendo l'approccio circolare della regolamentazione. La relazione AIR in particolare, secondo l'art. 2, comma 3, del d.P.C.m. "AIR", persegue l'obiettivo di «offrire, nel corso dell'istruttoria normativa, attraverso un percorso trasparente di analisi, basato sull'evidenza empirica, un supporto informativo in merito all'opportunità e ai contenuti dell'intervento normativo».

³⁴³ Per un approfondimento sulla prima prassi applicativa al Senato cfr. S. ROTOLO, *Il nuovo Comitato per la legislazione al Senato e gli altri soggetti della buona scrittura delle leggi: tra criticità di sistema ed esigenze di riforma*, in *federalismi.it*, n. 6/2023, pp. 146-154, il quale ravvisa una fisionomia più affinata del Comitato per la legislazione del Senato rispetto all'omologo della Camera.

³⁴⁴ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 158, dove venivano presentati alcuni dati a riprova dell'esito piuttosto scarso dell'impatto sull'iter legislativo dei pareri espressi dal Comitato presso la Camera.

³⁴⁵ Dopo l'intervento del relatore, il Presidente del Comitato illustra all'Assemblea il parere non accolto, presentandone il contenuto sotto forma di ordine del giorno. Questo ordine del giorno, in caso di approvazione, obbliga la Commissione a riesaminare il progetto di legge per uniformarlo al parere del Comitato.

³⁴⁶ Cfr. P. ZUDDAS, *Il Comitato per la legislazione del Senato*, cit., dove si esalta la funzione di filtro del Presidente del Senato.

relazione, destinata all'Assemblea, reca in allegato il parere reso in sede referente dal Comitato alle Commissioni competenti. Su richiesta di almeno un membro del Comitato che abbia espresso un'opinione dissenziente, lo stesso parere reca seco anche le eventuali *dissenting opinions* e le relative motivazioni (si vedano in parallelo gli artt. 16-bis, comma 5 r.C. e 20-bis, comma 5 r.S.).

4.6. Evoluzione delle prassi più recenti presso Camera e Senato

Fin qui si è avuto maggior riguardo di quello che è l'impianto normativo che disciplina l'organo in questione, così come differentemente tratteggiato dai due regolamenti parlamentari. Arrestarsi al dato formale dei regolamenti, senza valorizzarne anche l'aspetto applicativo, rischierebbe però di fornire una panoramica solo parziale, se non addirittura fuorviante. Occorre dunque prendere in considerazione le relative prassi, affermatesi rispettivamente presso Camera e Senato.

La Camera dei Deputati vanta un arco applicativo in materia lungo ormai venticinque anni, ragione per la quale occorre operare una selezione e concentrarsi solo sulle ultime vicende, che hanno visto un rinnovato ruolo interventista del Comitato nel fare argine ai vizi della legislazione, con particolare riferimento alla fase relativa all'emergenza pandemica. Con la pandemia Covid-19 era infatti emerso un utilizzo spinto del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (d.P.C.m.) quale strumento essenziale nella produzione normativa del Governo: strumento principe impiegato nella gestione della crisi sono stati i d.P.C.m., in combinato con una serie di decreti-legge di abilitazione³⁴⁷. La prassi appena descritta è stata poi parzialmente superata: con la fine del Governo Conte II, e l'inizio del Governo Draghi, si è ripristinato l'utilizzo del decreto-legge quale veicolo privilegiato per la limitazione delle libertà personali³⁴⁸. Tale contenimento si è realizzato anche su stimolo³⁴⁹ del parere reso dal Comitato per la legislazione sul decreto-legge 2 del 2021³⁵⁰, nonché dell'ordine del giorno Ceccanti n. 8 del 2021³⁵¹, accolto dal Governo.

Per il Senato si può fare riferimento invece ai primi quattro mesi di attività a partire dalla costituzione dell'organo, indicativamente da metà gennaio a metà maggio 2023: un tempo relativamente breve, nel quale però il neocostituito Comitato ha saputo affermare un proprio orientamento applicativo, poi innovato nel tentativo (riuscito) di creare un proprio metodo di lavoro e nuovi strumenti di intervento (si fa riferimento, in particolare, alla possibilità per il Comitato di presentare direttamente emendamenti presso le Commissioni competenti).

³⁴⁷ Cfr. M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente: studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2022, p. 176.

³⁴⁸ Cfr. *Ibidem*.

³⁴⁹ Sulla necessità che il Comitato per la legislazione esercitasse uno scrutinio sui d.P.C.m., v. D. PICCIONE, *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *federalismi.it*, n. 3/2017. Sul punto si esprimeva anche N. LUPO, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in *federalismi.it*, n. 3/2017, pp. 18 ss. Sull'utilizzo patologico delle fonti secondarie al vaglio della giurisprudenza del Comitato per la legislazione v. T. DE PASQUALE, *La giurisprudenza consultiva del Comitato per la legislazione sulla delegificazione: tra modello generale e prassi*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2011.

³⁵⁰ Cfr. M. CAVINO, *Comitato per la legislazione e d.P.C.M.: il diavolo si cela nei dettagli*, in *Quaderni costituzionali*, XLI, n. 2/2021, p. 403.

³⁵¹ Cfr. *ivi*, p. 404.

Se inizialmente i pareri del Comitato per la legislazione presso il Senato si sono inseriti nel solco di quelli elaborati dall'omologo organo della Camera, mutuandone struttura e contenuti³⁵², in breve tempo il Comitato ha saputo innovare la sua modalità di lavoro. La principale novità consiste nella possibilità, per il Comitato presso Palazzo Madama, di presentare direttamente emendamenti e ordini del giorno presso le Commissioni competenti³⁵³. Questi emendamenti, sottoscritti dal Presidente del Comitato e dal relatore al Comitato, se approvati in Commissione, comportano il recepimento delle modifiche specifiche al testo di legge, così come indicate dal parere. In questo modo si è individuata una soluzione creativa a quello che è il principale limite del Comitato per la legislazione in quanto organo consultivo, ovvero la carenza di strumenti per impattare efficacemente sul contenuto dei testi legislativi³⁵⁴. Secondo una prima osservazione, in concreto, si può dire che in generale gli emendamenti in questione siano stati per lo più recepiti³⁵⁵ presso le Commissioni competenti, confermando (per il momento) un ruolo relativamente incisivo del Comitato³⁵⁶.

In definitiva si può affermare che, tanto alla Camera quanto al Senato, il Comitato, nato come organo secondario e di dubbia efficacia, ha saputo ritagliarsi nel tempo degli spazi via via sempre più determinanti per impattare in favore della qualità della legislazione. L'autorevolezza dei pareri del Comitato³⁵⁷, dapprima alla Camera e oggi anche al Senato, ha contribuito a creare nel tempo una vera e propria "giurisprudenza" in materia. L'auspicio è che questa sappia configurarsi come una linea giurisprudenziale unitaria, tramite il necessario

³⁵² Cfr. C. DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei Deputati*, cit., pp. 135-136. I pareri possono includere, a seconda dei casi, osservazioni, raccomandazioni o condizioni: ciascuna di queste categorie di previsioni si presenta in modo diverso e comporta conseguenze differenziate in merito agli effetti prodotti dal parere sull'*iter* legislativo.

³⁵³ Cfr. Legislatura XIX, *Comitato per la legislazione - Resoconto sommario n. 11*, 22 marzo 2023: «Il presidente MATERA, anche in considerazione dell'esperienza maturata nei primi tre mesi di attività del Comitato, propone che i rilievi contenuti nel dispositivo dei pareri espressi siano veicolati alla Commissione di merito nella forma di proposte emendative e di ordini del giorno sottoscritti dal relatore al Comitato e dal Presidente, in rappresentanza del Comitato. Dopo un breve dibattito, [...] il Comitato conviene sulla proposta del Presidente».

³⁵⁴ Alla Camera lo strumento più adatto a recepire i pareri è l'emendamento di coordinamento. Essendo l'emendamento predisposto dal relatore presso la Commissione competente, il contenuto del parere del Comitato potrà essere per lo più oggetto di mediazione in questa sede, risultando questo sicuramente meno incisivo rispetto agli strumenti di cui si è dotato il Comitato per la legislazione presso il Senato. Si rimanda *amplius* alla trattazione in V. DI PORTO, *Il Comitato per la legislazione, venti anni dopo*, Luiss School of Government (*Working Paper Series*), 2018, pp. 5 ss.

³⁵⁵ Si vedano a titolo esemplificativo gli emendamenti 1.2, 1.10, 2.3, 2.4, 3.8 approvati in sede di Commissione durante l'*iter* di conversione in legge al Senato del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare (XIX Legislatura, A.S. 591).

³⁵⁶ Cfr. S. ROTOLO, *Il nuovo Comitato per la legislazione al Senato e gli altri soggetti della buona scrittura delle leggi: tra criticità di sistema ed esigenze di riforma*, cit., p. 154.

³⁵⁷ Il ruolo del Comitato per la legislazione e l'indirizzo interpretativo adottato dallo stesso sono stati valorizzati anche dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nella [Lettera ai Presidenti Casellati, Fico e Draghi in materia di decreti-legge](#), 23 luglio 2021. Nel suo messaggio Mattarella spiega di aver promulgato la legge di conversione del decreto-legge 2021, n.73 nonostante alcuni rilievi critici. La lettera cita la linea giurisprudenziale del Comitato: «In merito alle caratteristiche che è andata assumendo la decretazione d'urgenza, ha avuto modo di esprimersi più volte in senso critico il Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati che, in particolare, ha invitato il Legislatore ad evitare "la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei" e il Governo "ad operare per evitare la confluenza tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari"».

coordinamento dei due Comitati, nell'obiettivo di costruire dei principi e delle regole che sappiano imporsi nella direzione di assicurare uno *standard* di qualità della normazione.

5. LA FUNZIONE DI CONTROLLO PARLAMENTARE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO TRA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI E MODIFICHE AI REGOLAMENTI DI CAMERA E SENATO

di *Mariarosa Cappadonia*

SOMMARIO: 5.1. La funzione di controllo del Parlamento: brevi premesse storiche e teoriche. – 5.1.1. La nozione di controllo parlamentare – 5.2. L'impatto della revisione costituzionale sulle procedure di controllo – 5.3. Lo "stato di salute" della funzione di controllo nei Regolamenti di Camera e Senato – 5.3.1. Le modifiche dei Regolamenti di Camera e Senato a seguito della riduzione del numero dei parlamentari sotto il profilo degli istituti tipici del sindacato ispettivo – 5.3.2. (...) segue: qualche considerazione su altri procedimenti in cui si esercita la funzione di controllo – 5.4. Qualche cenno conclusivo sulle proposte di modifica del regolamento della Camera e sul modello Copasir – 5.5. Conclusioni

5.1. *La funzione di controllo del Parlamento: brevi premesse storiche e teoriche*

Con lo scopo di tracciare le premesse teoriche entro le quali procedere, l'analisi della funzione di controllo del Parlamento non può prescindere da una riflessione circa i vari significati che ad essa sono stati attribuiti. Nel dibattito costituzionalistico sviluppatosi su un arco temporale che copre circa due secoli, il concetto di controllo parlamentare si è modificato con l'evolversi della cultura giuridica sulle forme di stato e di governo³⁵⁸.

Nella tradizione liberale, il controllo parlamentare veniva identificato come una delle estrinsecazioni di quel sistema di *checks and balances* previsti all'interno dell'organizzazione dei poteri dello stato. In particolare, sulla base dell'esperienza inglese, il controllo dell'Assemblea elettiva veniva identificato come uno degli elementi che "garantivano il bilanciamento fra i principali organi costituzionali"³⁵⁹. Tale impostazione, condivisa anche in Italia durante il periodo statutario e nei primi anni dell'esperienza repubblicana, viene poi rivista tra gli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento. L'avvento delle democrazie pluraliste e dei moderni Stati costituzionali ha fatto sì che la dottrina elaborasse una dogmatica della funzione di controllo coerente con l'impianto proprio della forma di stato costituzionale moderno e alle relative forme di governo³⁶⁰. A questo scopo vennero introdotte le nozioni di "verificazione" e di "riesame", arricchendo di significato le premesse sostanziali della definizione di controllo parlamentare e, inoltre, il sindacato del Parlamento venne "condotto nell'alveo concettuale dei controlli costituzionali e, in alcuni casi, agli istituti di garanzia previsti dal nostro ordinamento; dall'altro viene valorizzato il legame tra attività di controllo e vincolo di responsabilità politica tra Parlamento e Governo, a volte interpretandolo alla luce dell'istituto della fiducia, altre volte focalizzandosi sui suoi caratteri distintivi rispetto alla funzione ispettivo-conoscitiva e a quella di indirizzo politico"³⁶¹.

³⁵⁸ Sull'argomento si veda ampiamente M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, in A. DI GIOVINE- M. DOGLIANI - G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Giustizia e politica costituzionali*, Giappichelli Editore, Torino, 2022

³⁵⁹ M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 2-3

³⁶⁰ *Ibidem*

³⁶¹ *Ibidem*

Richiamate rapidamente le direttrici di evoluzione storica, pare opportuno a chi scrive analizzare un altro aspetto funzionale alla trattazione, ossia osservare la “trasversalità”³⁶² della funzione di controllo rispetto alle altre funzioni parlamentari.

A tale scopo si prendono in esame le considerazioni di quella dottrina che ha individuato ed elaborato una classificazione delle funzioni del Parlamento. Si fa riferimento alla tassonomia delle funzioni della Camera dei Comuni inglese proposta da Walter Bagehot nella seconda metà dell'Ottocento, per cui l'Assemblea elettiva deve “eleggere un buon governo, fare buone leggi, educare bene la nazione, farsi correttamente interprete dei desideri della nazione, portare compiutamente i problemi all'attenzione del paese”.³⁶³ Secondo la tradizionale classificazione operata sulla base di questa nozione, si individuano cinque funzioni del Parlamento. Nello specifico possono enuclearsi, secondo la definizione data dall'Autore, la funzione *elettorale, legislativa, pedagogica, espressiva e informativa*³⁶⁴. Quest'ultima funzione, ai fini che qui interessano, merita di essere attenzionata. Essa fa parte di quel gruppo di funzioni attraverso cui, nella teoria elaborata da Bagehot, si estrinseca il rapporto tra nazione e Assemblea elettiva e consiste nel ruolo del Parlamento di informare la nazione “su ciò che non va nel paese, evidenziando perciò davanti all'opinione pubblica gli argomenti che le classi dirigenti non vogliono sentire”³⁶⁵. È la funzione mediante la quale l'Assemblea elettiva, in virtù del suo peculiare ruolo istituzionale, consente ai consociati di conoscere e, in ultima analisi, controllare l'andamento dell'azione politica. A tal proposito Bagehot scriveva: “un grande dibattito in Parlamento fa penetrare i suoi sentimenti in ogni cosa. Qualsiasi notizia, qualsiasi opinione, qualsiasi sentimento o doglianza che può far alzare un certo numero di membri del Parlamento per sostenerlo viene avvertito da quasi tutti gli inglesi come un'opinione magari falsa e perniciosa, ma possibile, un'opinione che rientra nella sua sfera intellettuale, un'opinione con cui fare i conti. E questo è un risultato immenso”³⁶⁶.

La classificazione qui proposta, che inevitabilmente deve essere riletta in chiave dinamica e secondo la sensibilità delle riflessioni giuridiche succedutesi nel corso del tempo nonché secondo le evoluzioni che i Parlamenti e la classe politica in generale hanno vissuto³⁶⁷, è tuttavia utile per porre la premessa secondo cui “le funzioni del parlamento si muovono lungo uno spettro ampio, e devono perciò articolarsi secondo tipologie più complesse di quelle tradizionalmente considerate”³⁶⁸. In specie, cogliendo l'attitudine istituzionale del Parlamento di “veicolare e di integrare, sostanzialmente attraverso il controllo, gli interessi della nazione”³⁶⁹, anche alla luce di un ruolo diverso dei Parlamenti nella produzione legislativa, nonché di una loro diversa capacità di essere il luogo della mediazione e della

³⁶²Sul punto N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 2008, p. 2 e ss.

³⁶³ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, (ed. or. *The English Constitution*, 1867), Il Mulino, Bologna, 1995

³⁶⁴ *Ivi*; Sul punto si veda L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, III ed., 2019, pp. 175-180; N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 2008, p. 2 e ss.

³⁶⁵ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit.,

³⁶⁶ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit., p. 144

³⁶⁷ N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, cit., p. 3

³⁶⁸ *Ibidem*

³⁶⁹ P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *Federalismi.it*, num. spec. 3/2019, p. 134

rappresentanza³⁷⁰, si pongono le basi per un'analisi della trasformazione della funzione di controllo parlamentare.

5.1.1. La nozione di controllo parlamentare

Fatte queste premesse, occorre provare a tracciare una definizione della nozione di controllo parlamentare. L'elaborazione di tale nozione ha costituito ampio tema di dibattito da parte della dottrina italiana nel corso dell'esperienza repubblicana³⁷¹. Autorevoli autori hanno definito la funzione di controllo come l'attività attraverso la quale il Parlamento "verifica l'attività di un soggetto politico; ne fa valere la responsabilità politica o diffusa; prende le necessarie misure, dirette o indirette per riequilibrare gli interessi pubblici eventualmente turbati"³⁷², oppure come "riesame critico delle attività di competenza del governo, svolto alla stregua dell'indirizzo politico allo scopo di assicurarne l'attuazione"³⁷³.

Al netto di queste definizioni, bisogna dar conto del fatto che c'è chi sottolinea come la nozione rimanga avvolta da una nube di ambiguità sostanziale, con la conseguenza che si è talora posto un accento critico sulla difficoltà di definire in modo chiaro quali procedimenti ed istituti del diritto parlamentare far rientrare nella funzione di controllo del parlamento³⁷⁴. L'estrema conseguenza di ciò, secondo alcuni, consiste nel fatto che nel perimetro del controllo parlamentare si finiscano per ricomprendere "le cose più disparate"³⁷⁵. Queste evidenziate criticità hanno ulteriormente alimentato l'idea di una oggettiva difficoltà di attribuire un "autonomo riconoscimento" alla funzione di controllo, tale per cui il suo ruolo sarebbe ancillare rispetto alle altre funzioni del Parlamento, essendo rimasta "imbrigliata tra procedimenti conoscitivi delle Camere, procedimenti legislativi speciali, funzione di indirizzo politico e funzione di garanzia costituzionale"³⁷⁶. A queste considerazioni, si aggiunga la tesi condivisa dalla dottrina maggioritaria della cd. polifunzionalità dei procedimenti parlamentari, per cui per il tramite di un medesimo procedimento parlamentare l'Assemblea elettiva può svolgere più di una funzione³⁷⁷. Seguendo questa impostazione, nel perimetro della nozione di controllo si possono ricomprendere tanto quei procedimenti volti a far valere la responsabilità del governo, tanto quelli la cui funzione è quella di acquisire elementi conoscitivi e di informazione "legati da un nesso strumentale al controllo

³⁷⁰ *Ivi*

³⁷¹ Cfr. N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in Cammino*, 2008, p. 1 e ss.

³⁷² A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, III ed., 2003

³⁷³ C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 36, definizione data sulla base delle riflessioni svolte da E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 117

³⁷⁴ cfr. P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, cit., pp. 138-140

³⁷⁵ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 348

³⁷⁶ G. RIVOSACCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in AA.VV. *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, in *Il Filangeri, Quaderno*, Jovene, Napoli, 2008, p. 218; cfr. anche P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, cit., pp. 138-140

³⁷⁷ A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*, pp. 213-216; così anche L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, III ed., 2019, pp. 180-181; ivi si evidenzia che la polifunzionalità dei procedimenti parlamentari deriva dalla stessa natura rappresentativa delle Assemblee elettive ed inoltre rappresenta una caratteristica coerente con la politicità dei soggetti che ne fanno parte.

medesimo”³⁷⁸. Muovendo da queste riflessioni sul complesso inquadramento teorico della funzione di controllo, c’è chi ha ritenuto di poter trovare un minimo comun denominatore per nella sua attitudine ad essere un “concetto chiave, idoneo ad assumere sinteticamente il ruolo svolto dalle Camere nel sistema; riferirsi preminentemente al controllo infatti significa affermare che, al di là delle pur necessarie distinzioni, tutta una serie di istituti, strumenti, procedure, sono da inquadrarsi come «parte e articolazioni di un rapporto fondamentalmente unico» di un rapporto Governo-Parlamento dove di regola il potere politico di impulso e di iniziativa spetta al Governo, mentre al Parlamento spetta di controllare e verificare questa direzione e queste proposte, in cui, ancora «se è certo che il Parlamento collabora con il Governo nella direzione politica generale, vi collabora nella veste di chi assume direttamente l’iniziativa», la qual cosa viene a colorare di una luce particolare i poteri di indirizzo del Parlamento”³⁷⁹. Nell’opinione di chi scrive, ciò che si può far emergere da questo coacervo di definizioni è l’alterità tra soggetto controllante e controllato, ragion per cui si può pure riprendere la considerazione che l’attività di controllo vive in ottica strumentale rispetto a quella di indirizzo politico, di talché, per provarne a tracciare i confini si può assumere l’impostazione che ne vede la differenza di scopi e di interessi perseguiti per il tramite dell’espletamento di tali attività³⁸⁰. Per quanto riguarda la titolarità del potere di controllo, può dirsi che sussiste una alterità tra soggetto controllante (Camere) e soggetto controllato (Governo) e pare anche da condividere il pensiero di chi ritiene che l’attività di controllo non comporta un nesso di subordinazione gerarchica tra controllante e controllato, stante la pari ordinazione costituzionalmente garantita ai soggetti protagonisti delle procedure di controllo³⁸¹. Sotto il profilo della titolarità della funzione di controllo, è pure emersa la questione se titolare ad esercitarla sia il Parlamento nella sua interezza, le sole opposizioni o la sola maggioranza. A questo proposito, a chi scrive sembra condivisibile l’impostazione per cui, “sul piano giuridico-prescrittivo, si sia tenuti ad imputare la funzione all’organo costituzionale tutt’intero, così come si fa per tutte le funzioni parlamentari [...]. Sul piano più strettamente fattuale, invece, va di volta in volta registrato un uso più intenso degli strumenti di controllo da parte dei gruppi di maggioranza o di opposizione (a seconda delle caratteristiche proprie dello strumento e altresì delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale)”³⁸². Altra considerazione che è stata svolta in letteratura è quella di distinguere l’attività di controllo-ingerenza e quella di controllo-verifica³⁸³. La prima consiste nella capacità di condizionare l’indirizzo politico del governo da parte di una maggioranza parlamentare che si pone in un *continuum* con lo stesso. la seconda invece si riferisce alla funzione esercitata tipicamente dall’opposizione parlamentare sugli “esiti degli atti di esercizio dell’indirizzo politico”³⁸⁴.

³⁷⁸ P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 139, secondo la riflessione di G. AMATO, *L’ispezione politica del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 6

³⁷⁹ S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto discipline pubbliche*, Utet, Torino, 1989, IV, p. 33

³⁸⁰ così M. MALVICINI, *Riduzione dei parlamentari e attività di controllo: i sentieri interrotti del riformismo à la carte*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2020, p. 493

³⁸¹ *Ibidem*

³⁸² N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, cit., p. 26

³⁸³ M. CAVINO, *Le prospettive del controllo parlamentare nel dibattito sulla riforma dei Regolamenti delle Camere*, in *Il Filangeri*, n. 1/2021, p. 194 e ss.

³⁸⁴ M. CAVINO, *Le prospettive del controllo parlamentare nel dibattito sulla riforma dei Regolamenti delle Camere*, cit., p. 194; cfr. anche P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *Federalismi.it*, num. spec. 3/2019, p. 139 e ss.

Nello svolgere l'attività di controllo, devono pure individuarsi i parametri di riferimento con riguardo ai quali operare una valutazione di corrispondenza. C'è chi sottolinea come primo criterio di valutazione sia la linea programmatica dell'esecutivo sulla base della quale questo ottiene, successivamente alla sua formazione, la fiducia da parte delle Camere. L'indirizzo politico di un Governo può tuttavia essere soggetto a variazioni nel corso del tempo (variazioni che possono estrinsecarsi tanto mediante atti formali che informali), con la conseguenza di modificare l'ambito entro il quale l'attività di controllo delle Camere dovrebbe esercitarsi³⁸⁵.

5.2. *L'impatto della riduzione del numero dei parlamentari e della modifica dei regolamenti sulle funzioni di controllo del Parlamento*

L'analisi della funzione parlamentare, come accennato, può costituire terreno fertile per una più approfondita riflessione circa il ruolo del Parlamento nelle democrazie contemporanee. Parte della letteratura costituzionalistica è volta ad individuare un ruolo nuovo e diverso ai Parlamenti al fine di valorizzarne le funzioni in un mutato contesto istituzionale e politico per trovare soluzioni finalizzate rivalutare la “fondamentale funzione di integrazione e di mediazione che i Parlamenti svolgono e sono chiamati a svolgere in ogni assetto democratico, nonostante i numerosi e innegabili segnali di crisi”³⁸⁶.

In un contesto istituzionale e politico in cui più volte si è avvertita l'esigenza di modificare il dettato costituzionale (anche come risultanza e conseguenza di quel fenomeno che in dottrina è stato identificato quale “crisi” del parlamentarismo³⁸⁷) si inserisce la legge di revisione costituzionale n. 1/2020, che, come è ampiamente noto, ha modificato, riducendolo il numero dei parlamentari, per un taglio complessivo del 36,5%³⁸⁸. In particolare, per quanto riguarda la funzione di controllo, dovrà dunque esaminarsi l'impatto che tale scelta di revisione costituzionale ha avuto sui procedimenti parlamentari che ad essa afferiscono. I primi commentatori della riforma hanno evidenziato come essa, dato l'approccio puntuale e mirato alla riduzione numerica dei componenti del consesso elettivo, abbia tralasciato di dedicare adeguata attenzione al complesso “intreccio di poteri, attribuzioni e funzioni che costituisce la trama del nostro ordinamento”³⁸⁹. Questa considerazione, alla luce delle riflessioni più sopra svolte circa l'ampiezza dei confini della funzione di controllo, conduce alla constatazione per cui, seppur la funzione di controllo non risulta direttamente coinvolta dalla modifica costituzionale, dei riflessi della seconda sulla prima potrebbero derivare, come evidenziato da alcuni, dalla circostanza che tale revisione inevitabilmente si riverbera sulla

³⁸⁵ cfr. M. MALVICINI, *Riduzione dei parlamentari e attività di controllo: i sentieri interrotti del riformismo à la carte*, cit., pp. 493-495

³⁸⁶ P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 135

³⁸⁷ Per una riflessione riferita alla funzione di controllo del parlamento si v. diffusamente P. Piciacchia, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, cit.; pure, *ex multis*, A. MANZELLA, *Lo “stato” del Parlamento e il futuro del parlamentarismo*, in *Astrid online*, 2009; A. MASTROPAOLO - L. VERZICHELLI, *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2006

³⁸⁸ Legge costituzionale 19 ottobre 2020 n. 1; per le ricadute della legge costituzionale sull'Assemblea elettiva, *ex multis*, L. GIANNITI - N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2020

³⁸⁹ M. MALVICINI, *Riduzione dei parlamentari e attività di controllo: i sentieri interrotti del riformismo à la carte*, cit., pp. 496-497

organizzazione dei due rami del Parlamento³⁹⁰. Da un primo punto di vista, quello numerico, è risultato di tutta evidenza come fosse necessario adeguare le soglie previste per l'esercizio dei poteri di controllo variamente identificati³⁹¹. Per quanto riguarda gli istituti propri del sindacato ispettivo, è stato ritenuto che tutto sommato non ci sarebbero state modifiche sostanziali, poiché le figure di controllo non subiscono variazioni dirette. Ciò detto, va altresì notato che, se da un lato è vero che la riduzione dei parlamentari incide prevalentemente su altri profili, cionondimeno è inevitabile la ricaduta dell'organizzazione delle Camere su aspetti quali le attività conoscitive e di controllo, anche per il ruolo accordato alle opposizioni, i tempi loro riservati, e i poteri di attivazione e di impulso che a queste sono riconosciute in relazione alle attività anzidette³⁹². La riduzione del numero dei parlamentari ha anche necessitato la revisione della disciplina della Commissioni permanenti e speciali. Nell'immediatezza dell'entrata in vigore della riforma, in dottrina si era ritenuto che qualora non si fosse proceduto a ridurre il numero di Commissioni permanenti, si sarebbe impedita ai gruppi politici e ai parlamentari di minoranza una efficace partecipazione ai lavori di esse, tale per cui, per quanto qui interessa, ne sarebbe derivato un sacrifico rispetto alle funzioni che derivano da tale partecipazione, tra cui, appunto, quelle di monitoraggio sull'operato del governo³⁹³. Prendendo le mosse da queste valutazioni, non si può prescindere dal considerare complessivamente l'impatto della riduzione del numero dei parlamentari sulle procedure di controllo anche dalla prospettiva delle riforme dei Regolamenti delle due camere³⁹⁴.

5.3. Breve ricostruzione dello “stato di salute” della funzione di controllo nei Regolamenti di Camera e Senato

Dal punto di vista della normativa regolamentare, già i Regolamenti del 1971 in un sistema coerente con la forma di governo parlamentare non tralasciarono di occuparsi della funzione di controllo del Parlamento³⁹⁵.

³⁹⁰ *Ibidem*

³⁹¹ Diffusamente in dottrina si è sottolineato che, per quanto riguarda i riferimenti nei regolamenti parlamentari a frazioni numeriche, poiché queste sono mutuata dalla costituzione e, poiché pure quelle non direttamente derivanti dal dettato costituzionale ripropongono la medesima idea di fondo, sono sostanzialmente indifferenti rispetto alla revisione costituzionale, per il fatto che la ratio sottesa a tutte le previsioni di frazioni numeriche trovava spiegazione proprio nel fatto che la composizione numerica complessiva cui sono riferite non era determinata in maniera fissa. a questo proposito può ricordarsi la percentuale di un decimo prevista per le interpellanze di gruppo con procedimento abbreviato (art. 156-bis, comma 2 r.S.), per le quali è previsto un limite di sei sottoscrizioni l'anno per ciascun senatore. Per quanto riguarda i numeri semplici, invece, se non si fosse proceduto ad un adeguamento sarebbe risultato più complesso raggiungere le soglie numeriche. Sul punto ampiamente L. GIANNITI – N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui regolamenti di Senato e Camera*, cit., pp. 560 - 568

³⁹² sul punto C. TUCCIARELLI, *Organizzazione e funzionamento delle Camere: quale impatto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari?*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1/2022, p. 8

³⁹³ F. SICURO, *Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2022, p. 624 e ss.; anche L. GIANNITI, N. LUPO, *op. ult. cit.*, p. 568-570

³⁹⁴ A questo proposito è stato anche rilevato come “gli adattamenti regolamentari non possono tuttavia essere ispirati solo da criteri meccanicistici, volto a convertire i numeri dei regolamenti in cifre aritmeticamente compatibili con la composizione ridotta. Dovrebbero essere ispirati anche da un ulteriore filo conduttore: l'insieme delle funzioni delle Camere non ha subito una riduzione, anzi alcune di esse sono destinate a crescere (ad esempio la funzione di controllo); così C. TUCCIARELLI, *op. cit.*; p. 28

³⁹⁵ Si v. M. MAGRINI - V. DIODATO - S. PAGLIARDINI, UFFICIO DI VALUTAZIONE E IMPATTO DEL SENATO, *Gli atti di sindacato ispettivo in Senato (una prima analisi statistica)*, Documento di analisi n. 6, 2017, p. 7

Al fine di dare spazio alla funzione di controllo dell'Assemblea elettiva nei confronti del Governo vennero introdotti quelli che sono pacificamente riconosciuti come istituti propri del sindacato ispettivo³⁹⁶: le interpellanze³⁹⁷ e le interrogazioni³⁹⁸. Tali strumenti consentono tanto alla maggioranza parlamentare che alle opposizioni di interfacciarsi con il Governo esercitando il potere di controllo su di esso e dunque sugli atti di esercizio dell'indirizzo politico.

Come sottolineato in dottrina, l'evoluzione in senso maggioritario del sistema politico e partitico italiano (che può farsi risalire già agli anni Ottanta del Novecento)³⁹⁹ ha fatto da spinta propulsiva verso una stagione di successive modifiche. È stato rilevato che "l'obiettivo del processo riformatore è stato quello di differenziare le tipologie di atti di sindacato ispettivo, in modo da identificare, nel *mare magnum* delle interrogazioni e delle interpellanze presentate dai singoli parlamentari, quelle più «pesanti» dal punto di vista politico, in quanto sottoscritte, o comunque selezionate, dai gruppi parlamentari, e di assicurare una loro risposta tempestiva da parte del Governo"⁴⁰⁰; già nelle modifiche del 1988 al Regolamento del Senato iniziava a delinarsi un "trattamento procedurale privilegiato" per quegli atti cui si imputava un "peso politico" maggiore. Si prendano ad esempio le interpellanze cd. con procedimento abbreviato (art. 156-*bis* r.S.), sottoscritte da un decimo dei componenti dell'Assemblea⁴⁰¹, cui corrispondeva la certezza della trattazione al Senato entro 15 giorni dalla presentazione. Le riforme regolamentari del 1997/1998 si muovono sul medesimo solco. Si ricorda l'introduzione del *premier question time* oltre al già presente *question time*, istituto che, come è noto, è stato mutuato, seppur con significative differenze, dall'esperienza inglese⁴⁰² scrivendo il nuovo articolo 135-*bis* r.C. e rendendo in questo modo obbligatorio per il Presidente del Consiglio dei ministri rispondere, due volte al mese, alle interpellanze urgenti rivoltegli entro le ore dodici del giorno precedente rispetto a quello fissato per la seduta. Fu anche introdotto anche il *question time* in Commissione (art. 135 -*ter* r.C.), nonché, sul

³⁹⁶ v. N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, in *Amministrazione in cammino*, 2002, p. 3

³⁹⁷ L'interpellanza consiste in una domanda formulata al Governo da uno o più parlamentari. Si tratta di una domanda motivata, il cui scopo è "conoscere i motivi o gli intendimenti della condotta del Governo in questioni che riguardino determinati aspetti della sua politica" nonché "su questioni di particolare rilievo o di carattere generale" (art. 136 r.C. e art. 154 r.S.). Data la rilevanza politica della domanda, il Governo è tenuto a rispondere in aula. Si ritiene in dottrina che obiettivo dell'interpellanza sia quello di far emergere la posizione politica del Governo su una determinata questione sottopostagli. L'interpellante, a seguito della risposta del Governo, può presentare una mozione, qualora intenda replicare alla risposta ottenuta (art. 138, co. 2, r.C.) prospettando un diverso orientamento rispetto a quello espresso dal Governo e sul quale si apre un successivo dibattito che si conclude, poi, con la votazione; v. anche L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 226-228

³⁹⁸ L'interrogazione consiste in una semplice domanda che ogni parlamentare può rivolgere a ciascun Ministro competente su un fatto determinato o su questioni di carattere territoriale chiedendo informazioni particolari, documenti o notizie o di esprimere la propria posizione politica a riguardo (art. 128 r.C. e art. 145 r.S.). A seconda dell'opzione scelta dall'interrogante al momento della presentazione dell'interrogazione, il rappresentante del Governo interpellato risponde in Assemblea, in commissione o per iscritto. L'interrogante a sua volta può replicare con le medesime modalità, sull'argomento v. anche L. GIANNITI - N. LUPO, *ivi*, p. 224-225

³⁹⁹ così G. FLORIDIA - S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, p. 225 e ss.; N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, cit., p. 3 e ss.

⁴⁰⁰ così N. LUPO, *ivi*

⁴⁰¹ *Ibidem*

⁴⁰² Su questi aspetti della riforma si v. S. CECCANTI, *Parlamento: Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1998, pp. 171-172

modello dell'art. 156-bis r.S., le interpellanze urgenti all'art. 138-bis⁴⁰³. La previsione del *premier question time* avrebbe pure dovuto avere una certa rilevanza a livello di equilibri intergovernativi e tra Governo e Parlamento, in quanto era una chiara spinta verso l'attribuzione di un peso istituzionale maggiore al Presidente del Consiglio, sempre nell'ottica di una prospettata evoluzione maggioritaria del sistema che pareva spingere verso la concretizzazione di quei presupposti necessari ad una "parlamentarizzazione della forma di Governo"⁴⁰⁴. Nelle successive proposte di riforma, il cui *focus* è stato quello di disciplinare i rapporti tra maggioranza e opposizione, si nota in letteratura come non siano emerse soluzioni idonee a "spostare l'attenzione delle Assemblee rappresentative dalla legislazione al controllo sull'esecutivo, in ragione dei riflessi che il rafforzamento del *continuum* maggioranza parlamentare-Governo ha indotto nell'ambito della decisione parlamentare"⁴⁰⁵. È stato osservato anche che i successivi tentativi e progetti di riforma, tra la XVII e la XVIII legislatura ispirati principalmente ad una esigenza di efficientamento della funzionalità del Parlamento, hanno omesso di considerare quegli aspetti che consentissero di rafforzare l'istituzione stessa e valorizzarne complessivamente le funzioni⁴⁰⁶. Da ultimo, si è notato in dottrina come la riforma del Regolamento del Senato approvata nel corso della XVII legislatura appare più efficace sotto il profilo del controllo-ingerenza se si guarda alla razionalizzazione dell'organizzazione dei lavori, mancando invece un contraltare procedurale che consenta un più efficace controllo-verifica⁴⁰⁷. Sul punto c'è chi ha sottolineato che non sia da sottovalutare l'aspetto di "rendere le procedure di controllo maggiormente visibili, percepibili per l'opinione pubblica, inducendo così le parti politiche (ed in particolare l'opposizione) a dedicarvisi con impegno e continuità"⁴⁰⁸.

5.3.1. Le modifiche dei Regolamenti di Camera e Senato a seguito della riduzione del numero dei parlamentari sotto il profilo degli istituti tipici del sindacato ispettivo

⁴⁰³ Nel testo originario erano presentabili da un capogruppo (ciascuno di essi non può comunque sottoscriverne più di due al mese) o da trenta deputati (nel limite più stringente di una sola al mese) entro la seduta del martedì con svolgimento in quella del giovedì mattina.

⁴⁰⁴ M. CAVINO, *Le prospettive del controllo parlamentare nel dibattito sulla riforma dei Regolamenti delle Camere*, cit., p. 197, in cui l'Autore riporta anche che "è opinione diffusa in dottrina che tale riforma abbia conseguito solo parzialmente i suoi obiettivi, limitandosi al raggiungimento di una maggiore efficienza nella organizzazione dei lavori che passa attraverso il rispetto dei criteri di programmazione."

⁴⁰⁵ La relazione finale del Gruppo di lavoro istituito all'inizio della XVII legislatura dal Presidente della Repubblica Napolitano, indicava la proposta di semplificazione del sindacato ispettivo, con la prospettiva di mantenere le sole interrogazioni, la cui regola sarebbe dovuta essere quella della risposta scritta e lo svolgimento in aula delle sole interrogazioni urgenti e dello svolgimento in Commissione, a richiesta dell'interrogante, per cui non fosse pervenuta una risposta scritta entro un certo termine; per questi aspetti v. M. CAVINO, *ivi*

⁴⁰⁶ Sul punto cfr. N. LUPO, "Codificazione" dei precedenti o valorizzazione del Parlamento? I presupposti dell'ipotesi di riforma del regolamento della Camera e alcune possibili integrazioni, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2014, p. 14

⁴⁰⁷ M. CAVINO, *Le prospettive del controllo parlamentare nel dibattito sulla riforma dei Regolamenti delle Camere*, cit., p. 201 e ss., l'Autore evidenzia anche che la riforma sulla questione di fiducia, fa sì che si limiti in qualche misura, la possibilità di esercitare un efficace controllo-ingerenza qualora il Governo imponga il voto bloccato con la contestuale presentazione di maxi-emendamenti.

⁴⁰⁸ In proposito S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, CEDAM, Padova, 2004, p. 165. L'Autore sostiene che, a causa di un mancato "ritorno di immagine" nell'espletamento delle funzioni di controllo, che comunque richiedono un certo impegno preparatorio, la classe politica sia disincentivata a dedicare il necessario tempo e dunque ad attribuire adeguata importanza al momento di controllo parlamentare.

In vista della modifica dei Regolamenti parlamentari a seguito della l. cost. n. 1/2020, per quanto riguarda gli istituti tipici del sindacato ispettivo (interpellanze e interrogazioni), si era auspicata in dottrina una revisione che andasse nel senso della convergenza e di una maggiore omogeneità tra i regolamenti di Camera e Senato. Più in generale, era stata sottolineata la necessità di riforme regolamentari che fossero “ben coordinate”, prendendo come punto di partenza per la riflessione una “analitica e organica disciplina dell’attività degli organi e, più in generale, delle sedi bicamerali (...)”⁴⁰⁹.

Infatti, tra i regolamenti di Camera e Senato sussistono delle divergenze con riguardo agli istituti tipici del sindacato ispettivo, quali interrogazioni urgenti (artt. 151 r.S. e 135 r.C.), interrogazioni a risposta immediata (art. 151-*bis* r.S. e art. 135-*bis* e *ter* r.C.), interpellanze (art. 156 r.S. e art. 138 r.C.) e interpellanze urgenti (art. 156-*bis* r.S. e 138-*bis* r.C.). Per quanto riguarda le interrogazioni, c’era chi vedeva nelle riforme un’occasione per una riconduzione a coerenza della scansione temporale delle interrogazioni a risposta immediata, stante la differenza sussistente nelle due Camere, dei tempi di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri competenti⁴¹⁰. Analogo discorso per i tempi di illustrazione dell’interrogazione da parte di colui che la presenta⁴¹¹. Tra le proposte di modifica presentate, si ricorda la proposta dell’On. Bartolozzi del 2 ottobre 2020⁴¹² di modifica all’art. 134 r.C. (interpellanze a risposta scritta), nella quale si sottolineava come fosse lacunosa la disciplina nella parte in cui non si prevedevano dei tempi certi di risposta del Governo. La proposta prevedeva un termine di 30 giorni entro cui il governo avrebbe dovuto fornire risposta scritta “assicurando in tal modo un tempo congruo al Governo per poter formulare una risposta adeguata e, al contempo, una maggiore «probabilità» di avere risposta per il singolo deputato. Nel tentativo di razionalizzare e rendere più efficiente lo strumento dell’interrogazione a risposta scritta si prevede, altresì, che qualora non sia pervenuta la risposta entro il termine di trenta giorni, l’interrogazione venga posta al primo punto dell’ordine del giorno della prima seduta dell’Assemblea nella quale sia previsto lo svolgimento di interrogazioni”⁴¹³.

Con riguardo alle interpellanze, invece, al fine di rafforzare l’effettivo svolgimento degli atti di sindacato ispettivo, si era pure proposto di estendere la previsione del regolamento della Camera per cui, decorse due settimane dalla presentazione delle interpellanze, queste “sono poste all’ordine del giorno nella prima seduta utile” (art. 137 r.C.). Così come per le interrogazioni, anche per le interpellanze i tempi di intervento sono diversi tra Camera e Senato, sicché c’era chi aveva ritenuto estensibile il tempo di venti minuti concessi al presentatore al Senato anche nella disciplina della Camera, in modo da “garantire un tempo congruo per l’illustrazione della domanda rivolta al Governo”⁴¹⁴. Altra differenza consiste

⁴⁰⁹ L. GIANNITI - N. LUPO, *op. ult. cit.*, p. 572 e ss.; ivi si riteneva che, ad esempio, il procedimento legislativo si sarebbe potuto “avvalere appieno di quanto maturato nell’esercizio delle funzioni conoscitive, di indirizzo e di controllo (da svolgere massimamente utilizzando organi e comunque sedi bicamerali), per permettere un più avanzato livello di partecipazione alla decisione parlamentare”

⁴¹⁰ C. MASCIOTTA, *L’impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, n. 1/2022, p. 26 e ss.

⁴¹¹ tre minuti al Senato e un minuto alla Camera (art. 151-*bis* r.S. e art. 135-*bis* r.C.)

⁴¹² *Proposta di modificazione al regolamento*, doc. II, n. 16, del 2 ottobre 2020

⁴¹³ *Ivi*, l’idea di fondo di chi proponeva la modifica era quella di “rendere la funzione di controllo del Parlamento efficiente e puntuale garantendo una maggiore trasparenza dell’attività di Governo e incentivando anche una maggiore tempestività e costanza nelle risposte dei singoli Ministri alle questioni sollevate da ciascun parlamentare (...)”

⁴¹⁴ C. MASCIOTTA, *L’impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*, cit., p. 26

nel numero di parlamentari titolati a proporre le interpellanze urgenti. Sotto questo punto di vista, al Senato è prevista una quota di 1/10 dei senatori, e alla Camera, a seguito della modifica del regolamento, un numero fisso pari a 20 deputati. Sulle soglie numeriche, in linea generale, è stato detto che per gli atti di sindacato ispettivo sarebbe pure plausibile proporre una modifica nel senso di ridurre il numero di parlamentari cui è concessa la presentazione di tali atti, sotto il segno di una *ratio* ispiratrice che sia volta a valorizzare una “partecipazione attiva alla funzione di controllo delle forze di minoranza, al fine di garantire una miglior dialettica tra Governo e parlamentari di opposizione”⁴¹⁵.

Svolte queste considerazioni, si aggiunge che, a seguito della riforma del Regolamento del Senato approvata il 27 luglio 2022, le modifiche che hanno interessato il Capo XIX (“delle interrogazioni, interpellanze e mozioni”) hanno previsto l’introduzione di un comma 1-*bis* all’art. 145, relativamente alle interrogazioni che riguardano l’operato delle Autorità indipendenti, per la cui attività, secondo tale articolo, sono chiamati a rispondere (nei limiti dell’autonomia delle Autorità indipendenti) la Presidenza del Consiglio dei ministri o il Ministro competente per materia⁴¹⁶. È stato inoltre modificato il comma 2 dell’art. 153 (sulle interrogazioni a risposta scritta), per cui, trascorso il termine di venti giorni entro il quale il Ministro competente deve fornire risposta scritta, l’interrogazione “è iscritta, per la risposta orale, all’ordine del giorno della prima seduta dell’Assemblea destinata allo svolgimento delle interrogazioni, o della prima seduta della Commissione competente per materia”⁴¹⁷. A questo modo, si è tentato di rendere più efficace l’istituto; nella precedente formulazione della disposizione, l’iscrizione all’ordine del giorno avveniva infatti su proposta del Presidente del Senato di concerto con chi aveva presentato l’interrogazione. Per un esame analitico di queste modifiche si rimanda al Capitolo III.

5.3.2. (...) segue: qualche considerazione su altri procedimenti in cui si esercita la funzione di controllo

Per quanto riguarda più generali riflessioni su procedimenti in cui il Parlamento esprime comunque una sua funzione di controllo, l’attenzione della dottrina si è posta sui temi dei maxi-emendamenti, della questione di fiducia, della sessione di bilancio, della disciplina delle mozioni⁴¹⁸. Pur non essendo questa la sede per una ricostruzione analitica dei temi qui richiamati, si proverà a tracciare un rapido quadro, a titolo esemplificativo, sul tema dei maxi-emendamenti e della presentazione della questione di fiducia, nonché un rapidissimo richiamo alla funzione di controllo sul bilancio. Per quanto riguarda il primo tra i temi segnalati, si ricorda l’ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale, nella quale si segnalava la problematicità dell’approvazione di disegni di legge “attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo, osservando che in tal modo, per effetto del voto bloccato, la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari,

⁴¹⁵ C. MASCIOTTA, *L’impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*, cit., p. 27

⁴¹⁶ art. 145, comma 1-*bis* r.S. “Alle interrogazioni che riguardano l’operato e l’attività delle Autorità indipendenti, nel rispetto dell’autonomia delle stesse, risponde la Presidenza del Consiglio dei ministri o il Ministro competente per materia.”

⁴¹⁷ art. 153, comma 2, r.S.

⁴¹⁸ su questi argomenti si v. M. CAVINO, *Le prospettive di controllo parlamentare nel dibattito sulla riforma dei Regolamenti delle camere*, cit.

una preclusione di una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina e impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo”⁴¹⁹. La Corte ha poi seguito a riconoscere questa prassi stabilizzatasi nel corso del tempo a partire dagli anni Novanta per esigenze di governabilità e, pur ammettendo l’importanza della prassi nel diritto parlamentare, ha rilevato come, in ogni caso, non si giustificerebbe l’affermarsi di prassi incostituzionali. L’argomentazione della perdurante prassi funzionale alla governabilità collocherebbe la questione sul tema del controllo-ingerenza (che, si ricorda, riguarda quel *continuum* maggioranza parlamentare - Governo); d’altra parte però la stessa Corte non tralasciava di sottolineare l’importanza della conciliazione tra “i diversi principi e interessi” coinvolti, rimandando così al momento di controllo-verifica. La Corte, tuttavia, non ha definito un criterio di bilanciamento tra le due tipologie di controllo, demandando ai regolamenti parlamentari il compito di trovare un equilibrio⁴²⁰.

Con riferimento alla questione di fiducia, c’era chi aveva pure ipotizzato la necessità di modifiche regolamentari che riportassero ad una maggiore unitarietà della disciplina tra Camera e Senato, sulla base della considerazione che tale istituto è idoneo ad incidere sui rapporti tra maggioranza e opposizione e quindi sulla “centralità dell’organo parlamentare nella forma di governo”⁴²¹. Infatti, è stato osservato come “la previsione di una disciplina regolamentare differente in particolare rispetto ai limiti di apposizione della questione di fiducia, rischia di creare equilibri politici disomogenei nei due rami del Parlamento”⁴²². Dunque, quale soluzione a questa rilevata criticità era stata avanzata l’idea di “estendere i limiti di materia espressamente previsti alla Camera anche al Senato per esigenze di garanzia delle minoranze e certezza delle regole procedurali”⁴²³.

Per quanto attiene al controllo parlamentare sulla finanza pubblica, bisogna pure constatare la sostanziale mancata attuazione della disposizione di cui all’art. 5 della legge costituzionale n. 1/2012, che ora potrebbe essere potenzialmente più decisiva vista la contingente necessità di applicare le misure del PNRR⁴²⁴. Tale articolo rinvia ai regolamenti parlamentari per la determinazione della disciplina relativa all’esercizio della funzione di controllo sulla finanza pubblica da parte del Parlamento, “con particolare riferimento all’equilibrio di entrate e spese nonché alla qualità e all’efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni”⁴²⁵.

⁴¹⁹ Cfr. M. CAVINO, *Le prospettive di controllo parlamentare nel dibattito sulla riforma dei Regolamenti delle camere*, cit., p. 203 e ss.; sui maxi-emendamenti, in dottrina è stato notato come, qualora questi costituissero oggetto della questione di fiducia, “si potenzia notevolmente, in primo luogo, la finalità di ricompattamento della maggioranza: si può infatti garantire, mediante il ricorso ad un’unica votazione relativa ad oggetti disparati ed avente carattere fiduciario, la “tenuta” in parlamento di accordi conclusi tra le diverse forze che compongono la maggioranza, i quali invece rischierebbero di non reggere ove le disposizioni fossero poste in votazione distintamente. In secondo luogo, anche la finalità antiostruzionistica risulta accentuata: il maxi-emendamento consente, con un’unica votazione, di evitare la votazione di centinaia e anche migliaia di emendamenti eventualmente già presenti al testo in discussione, senza bisogno di perdere tempo nell’esame e nella discussione degli stessi”, così N. Lupo, *La funzione di controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, cit., p. 6

⁴²⁰ CORTE COST., *ordinanza 10 gennaio – 8 febbraio 2019 n. 17*, in *Gazz. Uff.*, I^a Serie Speciale, n. 7/2019

⁴²¹ M. CAVINO, *Ibidem*

⁴²² *Ibidem*

⁴²³ *Ibidem*

⁴²⁴ C. TUCCIARELLI, *op. cit.*, pag. 10

⁴²⁵ *Ibidem*, p. 34

Per un'analisi specifica dei temi accennati in questo paragrafo dal punto di vista delle modifiche regolamentari, si rimanda diffusamente al resto della trattazione.

5.4. *Qualche cenno conclusivo sulle proposte di modifica del regolamento della Camera e il modello Copasir*

Di fatto i nuovi regolamenti di Camera e Senato poco o solo incidentalmente si sono occupati della funzione di controllo delle due Camere. Nel corso della - attuale - XIX legislatura, alla Camera è stata presentata una proposta di modifica del regolamento a firma dell'On. Rosato⁴²⁶ volta alla introduzione di un Comitato per il Controllo, che, negli intenti di chi la presenta, costituisce uno strumento per rafforzare e valorizzare la funzione di controllo del Parlamento⁴²⁷. Tale proposta non è nuova, essendone stata presentata una analoga nel corso della XVIII legislatura⁴²⁸ ed essa ha come modello quello dell'esperienza di altri Paesi. Nella proposta della XVIII legislatura, l'idea era quella di istituire un organo politico che potesse essere il centro per l'impulso dell'attività di controllo, al fine di strutturare un "corretto rapporto con le responsabilità ed i poteri del Governo"⁴²⁹. L'attività del comitato si sarebbe svolta sulla base di una programmazione annuale per il tramite della quale individuare i "provvedimenti normativi, le relative disposizioni, gli adempimenti in esse previste e le eventuali ulteriori questioni di merito connesse", ossia l'oggetto sul quale si sarebbe dovuta svolgere la verifica. In quella sede, così come nella proposta del 14 ottobre 2022 la quale si pone in una linea di sostanziale continuità con la prima, si sottolineava, sulla base di una ricostruzione in chiave comparatistica, come gli strumenti di controllo si siano orientati verso due modelli: il primo di questi modelli affida le funzioni di controllo alle Commissioni permanenti, le quali potrebbero costituire al loro interno dei Comitati *ad hoc*, con l'effetto di rafforzare la funzione della Commissione cui è attribuito l'esame della proposta di legge con la possibilità tuttavia, secondo l'idea seguita nella proposta, che la funzione di verifica potrebbe risultare "marginale o meramente conoscitiva". Il secondo modello invece prevede la creazione di un organo preordinato alla funzione di controllo, un Comitato, che in tal modo accrescerebbe la rilevanza della sua propria attività⁴³⁰.

Questa proposta condivide l'osservazione che l'istituzione di un Comitato di controllo si intreccia anche con il sistema delle Commissioni permanenti e, in generale, con la struttura e

⁴²⁶ *Proposta di modificazione al regolamento*, doc. II, n. 1, del 14 ottobre 2022

⁴²⁷ *Ivi*; nella proposta si legge che "Nella XVIII legislatura il Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione della Camera dei deputati, da me presieduto, come suo primo atto, ha inteso riprendere il lavoro svolto nella precedente legislatura sul tema del controllo parlamentare, con l'obiettivo di rafforzare la strumentazione a supporto di una delle funzioni tradizionali del Parlamento: la funzione di indirizzo e controllo. Nella XVII legislatura, infatti, il Comitato aveva svolto un'importante attività istruttoria sul tema che aveva condotto alla predisposizione di una proposta di modifica al Regolamento della Camera"

⁴²⁸ *Proposta di modificazione del regolamento* (doc. II, n. 11), XVIII legislatura, il cui scopo era quello di "Identificare nuove modalità per rafforzare gli strumenti e le procedure" di verifica parlamentare. L'organo previsto dalla proposta avrebbe dunque dovuto essere il centro per l'impulso all'attività di controllo, da istituirsi in raccordo con il sistema delle Commissioni permanenti, al fine di "impostare un corretto rapporto con le responsabilità e con i poteri del Governo". Sul punto si veda diffusamente il commento *Una (nuova) proposta per il rinnovamento dei soggetti e delle sedi del controllo parlamentare, alla Camera dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, a cura di N. LUPO, con la collaborazione di C. FASONE - L. GORI - G. PICCIRILLI

⁴²⁹ *Proposta di modificazione al regolamento*, cit.

⁴³⁰ *Ibidem*

l'organizzazione dei lavori parlamentari. Da ciò, per chi propone questa innovazione nel regolamento della Camera, deriverebbe l'effetto di rafforzare i vincoli di responsabilità tra Governo e Parlamento, oltre a garantire un "corretto meccanismo di raccordo amministrativo per il monitoraggio dell'Assemblea"⁴³¹. Nel merito, la proposta consiste nell'introduzione di un art. 16-ter nel regolamento della Camera, con la previsione di un organismo politico composto da venti deputati cui sarebbe affidato il compito di svolgere una funzione di controllo e di implementare le strutture amministrative volte al monitoraggio dei lavori dei parlamentari della Camera, al fine di "rafforzare gli strumenti e le procedure per dare maggiore sostegno all'attività di verifica e di controllo da parte del Parlamento"⁴³². Per quanto riguarda l'attività di monitoraggio sull'operato del Governo e in particolare nei suoi rapporti con il Parlamento, si dice, tra le attribuzioni del Comitato, che questo può svolgere attività informativa nei confronti dei rappresentanti del Governo, anche per il tramite di audizioni⁴³³. Inoltre, la stessa proposta presentata nella XVIII legislatura prevedeva che tra i compiti del Comitato ci sarebbe stato anche quello di "monitorare il tasso di reattività dell'esecutivo quegli atti parlamentari di sindacato e indirizzo", verificando altresì "la regolarità, la completezza e la tempestività degli adempimenti del Governo concernenti la trasmissione di relazioni al Parlamento e le nomine governative negli enti pubblici previste da disposizione di legge"⁴³⁴. Dunque, l'intento di una riforma siffatta, sarebbe quello di dare un "peso specifico" maggiore alla Camera dei deputati nei rapporti con il Governo. Tuttavia, ad un approccio di questo genere, la dottrina ha mosso una serie di critiche. È stata rilevata infatti l'incerta collocazione nel sistema parlamentare dell'organo così come previsto dalle proposte. Si è pure sottolineata l'evanescenza dei confini entro i quali tale organo sarebbe chiamato ad operare in particolare per quanto riguarda l'oggetto del controllo e i parametri valutativi di

⁴³¹ *Ibidem*; cfr. M. MALVICINI, *Riduzione dei parlamentari e attività di controlli: i sentieri interrotti del riformismo à la carte*, cit.

⁴³² *Proposta di modificazione al regolamento*, doc. II, n. 1, del 14 ottobre 2022; per quanto riguarda l'organizzazione dei lavori, si attribuirebbe alla Conferenza dei Capigruppo un potere di indirizzo sulla programmazione dei lavori del Comitato, da farsi su base annuale, pur mantenendo (almeno formalmente) l'autonomia nella decisione in capo al Comitato stesso. La programmazione dei lavori su base annuale, fa emergere l'importanza da dedicare ad una eventuale riflessione su adeguati meccanismi di collegamento tra l'organo, le Commissioni permanenti e la Camera. Si prevede pure la facoltà di chiedere un intervento consultivo della Corte dei conti, anche su iniziativa del singolo deputato. Inoltre, l'instituendo organo, dovrebbe anche definire i confini della sua attività (art. 16-ter, commi 4-7) su questi aspetti cfr. anche G. SULPIZI, "Eppur si muove": *timide riforme del Regolamento della Camera dei deputati*, in *Nomos*, n. 3/2022, p. 3 e ss.

⁴³³ art. 16-ter, commi 8 e 9, nella proposta di modificazione, pp. 3-4: "Il comma 8 regola le attività di monitoraggio svolte dal Comitato che riguardano: il tasso di risposta del Governo agli atti di sindacato ispettivo; il seguito dato dal Governo agli impegni derivanti dall'accoglimento o dall'approvazione di atti di indirizzo da parte dell'Assemblea e delle Commissioni; la regolarità, la completezza e la tempestività degli adempimenti del Governo concernenti la trasmissione di relazioni al Parlamento e le nomine governative negli enti pubblici previste da disposizioni di legge. Il comma 9 concerne le attività informative del Comitato, che – informandone preventivamente il Presidente della Camera – può procedere all'audizione di Ministri o di altri rappresentanti del Governo e degli enti privati di interesse pubblico sottoposti al controllo parlamentare sulle nomine governative, nonché di esperti e studiosi nelle materie oggetto di verifica. Previa intesa con il Presidente della Camera, il Comitato ha facoltà di chiedere che i Ministri competenti dispongano l'intervento dei dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici anche con ordinamento autonomo. Il Comitato può altresì procedere, sempre d'intesa con il Presidente della Camera, all'audizione: di rappresentanti della Corte dei conti; dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali; dei rappresentanti delle Autorità amministrative indipendenti; dei rappresentanti dell'ISTAT e degli enti di ricerca. Il Comitato può chiedere al Governo la trasmissione di atti, documenti e informazioni. Può altresì chiedere dati e informazioni utili alle attività di verifica ai soggetti pubblici ad ordinamento autonomo."

⁴³⁴ *Proposta di modificazione del regolamento* (doc. II, n. 11), XVIII legislatura, cit.

riferimento cui orientarsi per svolgere la propria attività. Da tale incertezza potrebbe dunque derivare uno svilimento delle funzioni dell'organo e la sua incapacità di raggiungere gli obiettivi sottesi alla proposta della sua introduzione, ossia ridursi ad essere un organo che svolge una funzione meramente conoscitiva-informativa di raccolta di informazioni, dati, documenti, su alcune prassi di utilizzo degli istituti parlamentari, oppure essere esecutore di una "mera promozione istituzionale dell'assemblea di Palazzo Montecitorio"⁴³⁵.

Ad ogni buon conto, bisogna aggiungere che l'attività di controllo del Parlamento si esplica anche mediante organi permanenti competenti a verificare l'attività svolta dall'Esecutivo. Un esempio in tal senso è il Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (COPASIR). Questo organo, istituito con la legge n. 124/2007, opera nell'ambito dei servizi e delle informazioni per la sicurezza della Repubblica e la sua attività è stata valutata positivamente da parte della dottrina⁴³⁶. Il Copasir è composto da cinque deputati e da cinque senatori nominati dai presidenti delle rispettive Camere. La scelta dei componenti deve rispettare tanto la proporzione dei gruppi parlamentari che la parità rappresentativa di senatori di maggioranza e di opposizione. Sotto il profilo dei compiti e delle attribuzioni, la normativa prevede che a questo organo siano affidate competenze in tema di verifica del funzionamento del sistema di *intelligence*; tra queste attività possono ricordarsi quella di verificare "in modo sistematico e continuativo, che l'attività del sistema di informazione rispetti la Costituzione e le leggi della Repubblica, e che le attività di informazione svolte da organismi pubblici non appartenenti al sistema di informazione per la sicurezza siano conformi ai principi dell'ordinamento costituzionale repubblicano"⁴³⁷. Al fine di svolgere efficacemente la propria attività, al COPASIR è riconosciuto un potere di audizione e allo stesso tempo, sono previsti degli obblighi di comunicazione del presidente del Consiglio, che prevedono la necessaria trasmissione di una relazione sull'attività dei servizi e di un resoconto circa i pericoli per la sicurezza e l'andamento della gestione finanziaria dei Servizi; queste trasmissioni devono avere cadenza almeno semestrale. In particolare, con la l. 133/2014, sono state modificate alcune disposizioni della l. 124/2007, cosicché il ruolo di controllo parlamentare del COPASIR è stato reso più incisivo⁴³⁸. Per quanto riguarda le audizioni (previste dall'art. 31 l. 124/2007), è stato sottolineato come queste siano il contesto in cui il Comitato maggiormente eserciti un'attività di controllo che possa dirsi "istituzionalizzata"⁴³⁹. Di fatto, una prassi parlamentare particolarmente incline all'esercizio delle funzioni di questo organo ha permesso di far acquisire al COPASIR un ruolo di non secondaria rilevanza nell'ambito dell'esercizio della funzione di controllo, con la conseguenza che per il tramite

⁴³⁵ Per tutti questi aspetti v. M. MALVICINI, *Riduzione dei parlamentari e attività di controlli: i sentieri interrotti del riformismo à la carte*, cit. p. 498

⁴³⁶ Cfr. P. PICACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, cit.; M. MALVICINI, *Riduzione dei parlamentari e attività di controlli: i sentieri interrotti del riformismo à la carte*, cit.

⁴³⁷ v. art. 30 legge 3 agosto 2007, n. 124; P. PICACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 153; M. MALVICINI, *Riduzione dei parlamentari e attività di controlli: i sentieri interrotti del riformismo à la carte*, cit. p. 500

⁴³⁸ Si ricorda come la Corte costituzionale (sentt. n. 106/2009 e 86/1077) avesse ritenuto il Parlamento "la sede normale di controllo nel merito delle più alte e più gravi decisioni dell'Esecutivo"; sul punto si veda specificamente P. PICACCHIA, *op. cit.*, pp. 156 e ss.

⁴³⁹ Si ricorda come la funzione di controllo del Copasir emerga anche dall'obbligo in capo al Presidente del Consiglio di esporre una adeguata documentazione, nell'ambito di una seduta segreta, per motivare le ragioni per cui non sia stata accolta una opposizione al segreto di Stato; si v. l'art. 40, co. 5 e l'art. 41, c. 9 come modificati dalla l. 133/2012; sul punto P. PICACCHIA, *ivi*

della sua attività le Camere “sono in grado di esercitare una pressione politica potenzialmente costante e continua nei confronti della compagine governativa”⁴⁴⁰.

Certa parte della dottrina ha pure evidenziato come, per favorire una riorganizzazione delle molteplici funzioni che all’Assemblea elettiva sono demandate, sarebbe opportuno attingere al modello della Commissione bicamerale per le questioni regionali, con l’intento di delimitare specificamente i settori di competenza relativamente ai quali rafforzare e istituzionalizzare l’attività di controllo svolta dal Parlamento sull’Esecutivo in modo da renderla più pregnante⁴⁴¹.

5.5. Conclusioni

Considerato tutto quanto sopra esposto può dirsi che alla luce di un cambiamento nella cultura politico-istituzionale e del ruolo dei Parlamenti negli ordinamenti democratici, quelle misure che andassero a modificare aspetti relativi alla funzione di controllo dell’Assemblea elettiva potrebbero rivestire un ruolo di non secondaria importanza al fine di valorizzare tale attribuzione la quale, come sottolineano alcuni Autori, ha il pregio di rivitalizzare l’istituzione parlamentare per affrontare le sfide della modernità. A questo modo, modificare in un senso o nell’altro quelle attribuzioni ampiamente definibili “di controllo”, comporterebbe ad una riflessione che rivede, in una prospettiva più ampia, le relazioni interistituzionali tra Esecutivo e Parlamento, nonché il ruolo delle stesse maggioranze e opposizioni parlamentari.

⁴⁴⁰ M. MALVICINI, *ivi*

⁴⁴¹In dottrina si è sostenuta l’ipotesi di una Commissione bicamerale per gli Affari europei formata dai componenti delle Commissioni di Camera e Senato che preveda una partecipazione attiva dei parlamentari europei eletti in Italia, con lo scopo di rafforzare la funzione di controllo del Parlamento sul Governo e la partecipazione alla “fase ascendente di formazione del diritto e delle politiche dell’Unione verrebbe concentrata in un unico autorevole organismo. Si supererebbe così in gran parte sulle questioni europee il possibile problema funzionale del bicameralismo perfetto italiano, favorendo invece la formazione di una posizione nazionale unitaria”; così L. GIANNITI – N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, cit., p. 570

6. IL RAPPORTO TRA LE DIFFERENZE REGOLAMENTARI NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO E LA PRASSI DEL COSIDDETTO “MONOCAMERALISMO DI FATTO”

di *Pietro Ferretti*

SOMMARIO: 6.1. Premessa – 6.2. La scelta del Bicameralismo paritario – 6.2.1. I tentativi di riforma istituzionale e il “Monocameralismo di fatto” – 6.3. Le principali differenze nel procedimento legislativo tra i regolamenti di Camera e Senato – 6.4. La recente prassi dei procedimenti di conversione dei decreti-legge – 6.5. Conclusioni: la persistenza del “monocameralismo di fatto” e alcune considerazioni in prospettiva

6.1. Premessa

Il presente contributo, partendo da una ricostruzione sulla scelta bicamerale effettuata dal Costituente, cerca di delineare i caratteri generali della ormai ventennale tendenza istituzionale definita come “monocameralismo di fatto”, la quale rappresenta una distorsione del dettato costituzionale sotto differenti punti di vista. Il tema di questa analisi, in seguito, si sostanzierà, in coerenza con gli obiettivi della ricerca complessiva entro il quale si inserisce, nell’osservazione delle principali differenze tra i Regolamenti di Camera e Senato nella disciplina del procedimento legislativo.

L’idea è quella di osservare il ruolo che tali differenze hanno svolto, o possono svolgere, in relazione alla prassi del monocameralismo alternato, in particolare, concentrandosi sui procedimenti di conversione dei decreti-legge nell’esperienza della XVIII e XIX legislatura, interrogandosi, infine, sull’idoneità dei regolamenti come strumento di riaffermazione della legalità costituzionale.

6.2. La scelta del Bicameralismo paritario

Analizzando le riflessioni che accompagnano i lavoratori preparatori e quanto scritto da chi molto approfonditamente ha ricostruito le ragioni sottese alle scelte dei costituenti, si può notare che la scelta per un bicameralismo paritario sia il risultato quasi inevitabile di una serie di veti incrociati posti dalle maggiori forze politiche operanti nell’Assemblea⁴⁴².

Da un lato, infatti, emerge come la Democrazia Cristiana propendesse sì per un modello bicamerale, ma all’interno del quale la camera alta fosse espressione delle corporazioni: infatti, l’idea di Mortati, principale promotore di tale soluzione, era quella di istituire una Camera corporativa che fosse composta esclusivamente da elementi delle diverse categorie sociali e avente la funzione di esprimere una sintesi tra i contrastanti interessi economici presenti nel Paese⁴⁴³.

In particolare, Mortati riteneva necessario opporre al “monopolio” della rappresentanza politica, espressione di partiti che non rappresentavano le masse, ma solo determinati gruppi sociali, anche ristretti, il Senato corporativo basato sulla rappresentanza di categorie, le quali erano da intendere nel loro «significato economico» espressivo degli «interessi delle

⁴⁴² Cfr. A. BARBERA, *I Parlamenti. Un’analisi comparativa*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 37.

⁴⁴³ Cfr. C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/22, p.

professioni che intervengono come fattori della produzione e del consumo; o nel significato super economico e quindi culturale» e come strumenti di una rappresentanza che «abbraccia gruppi di categorie sulla base di certi interessi sociali più eminenti ed importanti: per esempio, la cultura, la giustizia, il lavoro, l'industria, l'agricoltura»⁴⁴⁴.

Dall'altro lato, le Sinistre si posero inizialmente a favore di un sistema monocamerale, in primo luogo perché la «radice della sovranità è una ed è il popolo»⁴⁴⁵ nella sua interezza, in secondo luogo perché l'introduzione del Senato avrebbe potuto rivelarsi un «intralcio all'azione politica»⁴⁴⁶. Nella consapevolezza di essere portatori di un'istanza minoritaria in seno alla Costituente, le Sinistre decisero quindi di adottare un approccio basato su un dialogo aperto, ma che avesse precisi punti fermi, primo fra tutti il rifiuto di un Senato corporativo in quanto, anche in seguito all'approvazione dell'ordine del giorno Leone⁴⁴⁷, lo si riteneva non accettabile dal momento che se entrambe le Camere si fossero dotate di identiche funzioni e poteri, allo stesso modo avrebbe dovuto essere identica anche la fonte della loro legittimazione politica, ovverosia il popolo⁴⁴⁸.

Fallito anche il successivo tentativo democristiano di un Senato delle Regioni, si arrivò dunque alla configurazione prevista nella Costituzione del '48 che cercava di recuperare l'elemento territoriale prescrivendo all'articolo 57 che «Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale» e che portava alcuni elementi di differenziazione strutturale, quali la differente durata del mandato elettorale, immediatamente eliminata, e l'innalzamento dei requisiti anagrafici per l'elettorato attivo e passivo⁴⁴⁹, questo anche per la volontà da parte delle Sinistre di differenziare il meno possibile le due Camere, vista la inattuabilità del modello monocamerale da esse auspicato⁴⁵⁰.

La scelta definitiva verso un bicameralismo paritario veniva a costituirsi per attuare il principio di equilibrio nell'organizzazione dello Stato. Infatti, così come vi era stato un assolutismo monarchico, vi era, soprattutto da parte democristiana, la preoccupazione di un possibile assolutismo democratico nel caso in cui tutti i poteri fossero stati concentrati in un solo organismo. La necessità che la seconda Camera avesse gli stessi poteri della prima divenne necessaria, quindi, in virtù della medesima legittimazione popolare e del carattere di reciproca integrazione che le stesse vengono a rivestire⁴⁵¹. Il modello disegnato dal Costituente divenne quindi un bicameralismo «perfetto» in tutte le sue funzioni principali in quanto in base all'articolo 70 «La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due

⁴⁴⁴ Intervento di C. MORTATI, Atti Seconda Sottocommissione, seduta del 3 ottobre 1946, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Vol. VII, Roma, 1971, p. 901 ss.

⁴⁴⁵ Intervento di V. LA ROCCA, Atti Seconda Sottocommissione, seduta del 6 settembre 1946, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione*, cit., VII, p. 949.

⁴⁴⁶ Intervento di P. NENNI, seduta del 10 marzo 1947, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione*, cit., Vol. I, p. 304.

⁴⁴⁷ Il quale sanciva «la parità di attribuzioni tra le due Camere», v. Atti Seconda Sottocommissione, seduta del 26 settembre 1946, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione*, cit., Vol. VII, p. 1109.

⁴⁴⁸ Cfr. C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, cit., p. 15.

⁴⁴⁹ La durata del mandato venne parificata con la Legge costituzionale n. 2 del 1963, mentre l'elettorato attivo è stato recentemente parificato con quello della Camera dei deputati con la Legge costituzionale n. 1 del 2021.

⁴⁵⁰ Cfr. G. FERRARA, *Art. 55*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Vol. XIX, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1984, p. 24.

⁴⁵¹ Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, II edizione, 1991, p. 91.

Camere» ed in base all'articolo 94, 1° comma, «Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere».

Il ruolo affidato al Parlamento italiano dalla Costituzione era quindi quello di essere allo stesso tempo espressione massima della democrazia realizzata e realizzabile e suo strumento in quanto centro di riferimento e di espressione della rappresentanza nazionale, infatti, esso è l'organo all'interno del quale deve comporsi la contrapposizione tra società e stato, tra popolo e apparato statale⁴⁵², nel quale le due Camere avrebbero svolto un ruolo di maggiore ponderazione degli interessi e di controllo reciproco.

Non è questa la sede per una dettagliata analisi sul funzionamento di tale modello costituzionale nel corso degli anni⁴⁵³, se ne tratteggeranno però brevemente alcuni elementi essenziali. Da un lato, infatti, la formula bicamerale ha concesso di elaborare, in partenza, un quantitativo doppio di progetti politici rispetto ad una Camera singola, ha permesso a governo e opposizioni di recuperare il controllo su fronti sfuggiti in prima battuta alle forti pressioni dei gruppi di interesse⁴⁵⁴, ed ha dato vita negli anni '70, grazie anche alla presenza di una forte spinta sociale nata sul finire degli anni Sessanta, ad un'importantissima stagione di riforme, dallo Statuto dei lavoratori all'istituzione del sistema sanitario nazionale, dalla riforma del diritto di famiglia alla tardiva istituzione del modello regionale⁴⁵⁵.

Dall'altro lato, anche proprio a causa del percorso che in Assemblea costituente ha portato all'istituzione di tale modello, tale struttura bicamerale ha pesato fortemente sul pesante ridimensionamento delle principali funzioni del Parlamento: in primo luogo, la funzione di rappresentanza non è più da tempo monopolio parlamentare essendo svolta anche da altri soggetti, quali organizzazioni sindacali o gruppi di interesse, sempre più indipendenti da partiti e gruppi parlamentari⁴⁵⁶. In secondo luogo, la funzione di legittimazione dei Governi, sin dalla I legislatura, in realtà, si era spostata sui partiti e ciò può essere testimoniato dal costante susseguirsi di crisi extraparlamentari⁴⁵⁷ e, nella Seconda Repubblica, dalla presenza di diversi governi “tecnici” caratterizzati anche da un forte indirizzo da parte del Capo dello Stato. Infine, per quanto riguarda la funzione legislativa, l'utilizzo massiccio della decretazione d'urgenza, il frequente ricorso a deleghe legislative, così come la proliferazione di norme derivante dagli ordinamenti sovranazionali hanno portato il Parlamento a conservare il suo ruolo per la composizione di «micro-interessi» delegando ad altre sedi istituzionali – quali Governo, autorità indipendenti, banche centrali – le decisioni relative ai “macro-interessi”⁴⁵⁸. Il bicameralismo “perfetto” si è reso parzialmente responsabile in questo processo in quanto ha reso spesso più difficile la formazione di maggioranze corrispondenti alla volontà dell'elettorato, favorito ostruzionismi di maggioranza e minoranza e contribuito anche ad una “cattiva” qualità della legislazione «spingendo alla trascuratezza nella prima lettura, ma talvolta irrigidendo la seconda lettura»⁴⁵⁹.

⁴⁵² Cfr. G. FERRARA, *Art. 55*, cit., p. 29 ss.

⁴⁵³ Sul punto si segnalano, fra gli altri: E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004.

⁴⁵⁴ Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 91.

⁴⁵⁵ Cfr. A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, p. 536.

⁴⁵⁶ Cfr. A. BARBERA, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Giuffrè Editore, Milano, 2016, p. 101.

⁴⁵⁷ *Ivi*.

⁴⁵⁸ *Ivi*, p. 102.

⁴⁵⁹ *Ivi*.

6.2.1. I tentativi di riforma istituzionale e il “Monocameralismo di fatto”

All’inizio degli anni ’80 si ebbe un tentativo, sulla scorta dell’idea di Pietro Ingrao, di una riforma del sistema in senso monocamerale⁴⁶⁰. Verso la metà di quel decennio, infatti, la proposta monocamerale rinvenne entro il discorso parlamentare tramite un testo che prevedeva l’istituzione di un’unica Assemblea politica composta da cinquecento deputati e un articolato sistema di soluzioni normative e istituti finalizzati a rafforzare il Parlamento e la trama democratica della Repubblica⁴⁶¹, la cui idea di fondo era quella di rilanciare il ruolo del Parlamento in un’opera di razionalizzazione della forma di governo parlamentare⁴⁶². Il fallimento di tale progetto e di quello della Commissione Bozzi, la quale comunque mirava ad una razionalizzazione della forma di governo senza intaccare l’impianto bicamerale⁴⁶³ sono anche da ascrivere all’idea per la quale gli obiettivi di una prospettiva riformatrice avrebbero dovuto essere altri: la governabilità del sistema, la disarticolazione della rappresentanza politica, l’affermazione del primato dell’esecutivo⁴⁶⁴.

Da allora, se l’idea del superamento del bicameralismo paritario risulta largamente condivisa, differenze molto importanti si pongono relativamente alla riforma da costruire: infatti, nel corso dei vari decenni si sono susseguiti vari tentativi di revisione, tutti falliti, che vanno dalla creazione di una Camera rappresentante le autonomie, a una Camera delle “garanzie”⁴⁶⁵, fino all’ultimo tentativo di un Senato delle Regioni del 2016.

In tale contesto si è affermata, da circa un ventennio, una tendenza, espressione anche della crisi del sistema partitico, nella attività legislativa la quale è stata chiamata dalla dottrina in differenti modi tra cui «monocameralismo di fatto» o «occulto»⁴⁶⁶, «bicameralismo dimezzato»⁴⁶⁷ o ancora «bicameralismo alternato»⁴⁶⁸: esso si sostanzia in una prassi comportamentale ad opera di attori politici e costituzionali correlata ad un utilizzo strategico e strumentale delle disposizioni sui tempi di discussione parlamentare e sulla questione di fiducia «al fine di limitare la discussione medesima sui disegni di legge – per lo più di conversione di decreti-legge – alla prima Camera in cui il procedimento legislativo ha preso

⁴⁶⁰ «La questione del bicameralismo come punto essenziale che va affrontato e che richiede [...] riforme [...] così com’è, così come ha funzionato e funziona, il bicameralismo è uno dei punti confusi e contraddittori del sistema costituzionale italiano» v. P. INGRAO, *Istituzioni: quale riforma?*, in *Dem. dir.*, 1980, p. 575.

⁴⁶¹ Cfr. C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, cit., p. 21.

⁴⁶² «Mantenendo l’impianto pluralistico della Costituzione si può e si deve andare ad uno snellimento e ad una razionalizzazione del sistema di governo parlamentare. Qui vi è una riforma chiave che è addirittura simbolica: mi riferisco alla soluzione monocamerale. È dinanzi agli occhi di tutti l’assurda ripetitività di dibattiti, di decisioni legislative, di interventi ispettivi; l’esorbitanza del numero di parlamentari (circa mille); i difetti pesanti di coordinamento dei due rami del parlamento; l’arcaicità delle suddivisioni e del numero delle commissioni e, in parallelo, la debolezza delle strutture di servizio». V. P. INGRAO, *Crisi e riforma del Parlamento*, in *Dem. dir.*, 1985, p. 64.

⁴⁶³ Cfr. C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, cit., p. 22.

⁴⁶⁴ *Ivi*, p. 23.

⁴⁶⁵ Cfr. A. BARBERA, *La Costituzione della Repubblica italiana*, cit., p. 106.

⁴⁶⁶ A. MANZELLA, *Elogio dell’assemblea, tuttavia*, Mucchi, Modena, 2020, p. 65.

⁴⁶⁷ A. VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, p. 148 ss.

⁴⁶⁸ G. TARLI BARBIERI, *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, p. 59 ss; V. anche E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 199 ss.

avvio, e al fine di trasformare in ultima analisi la deliberazione della seconda Camera in un mero atto di ratifica della prima»⁴⁶⁹. Tale prassi comporta nell'effettivo lo

«svuotamento (di fatto) della stessa possibilità di esercizio della funzione legislativa da parte di un'intera Camera (con i deputati o i senatori costretti a veicolare la loro iniziativa politica attraverso inconcludenti e velleitari ordini del giorno, anziché mediante il fisiologico deposito di proposte emendative) (...). Se, infatti, un'ordinata applicazione del principio dell'esercizio collettivo da parte delle due Camere della funzione legislativa (art. 70 Cost.) esige che entrambe le Assemblee possano conoscere, esaminare e deliberare il medesimo testo (senza eccezioni per il caso di leggi di conversione di decreti-legge), la frequente (e sistematica) sottrazione alla seconda Camera di tale possibilità non può che essere qualificata come sostanziale elusione della regola del bicameralismo paritario»⁴⁷⁰.

A tale prospettiva si aggiungano anche il dato per il quale la decretazione d'urgenza rappresenta una grande parte della produzione normativa di rango primario e la correlata prassi dell'apposizione della questione di fiducia da parte del governo su maxiemendamenti in sede di conversione⁴⁷¹.

Inoltre, le disposizioni che regolano lo svolgimento dell'esame del testo in commissione, specialmente nel caso di esame di disegni di legge di conversione di decreti-legge, comportano anche un «predominio della Commissione sull'Aula» sia sotto il punto di vista della capacità emendativa, sia sotto il punto di vista delle tempistiche dedicate all'esame dei provvedimenti⁴⁷². La concentrazione sostanziale dei lavori parlamentari all'interno della Commissione, unita al ruolo di mera ratifica esercitato dalla seconda Camera fanno quindi parlare di un «monocameralismo alternato» incentrato su un esame in Commissione di tipo sostanzialmente redigente⁴⁷³.

Senza entrare nel dettaglio sulla questione se tale prassi, stanti comunque i supremi principi di autonomia e libertà in capo alle Camere quali organi costituzionali, sia da considerarsi *contra constitutionem* o piuttosto *extra constitutionem*⁴⁷⁴, si può certamente

⁴⁶⁹ I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2022, p. 89. Si consideri che nel corso della XVIII legislatura, delle 104 leggi di conversione di decreti-legge approvate – le quali rappresentano circa un terzo della legislazione ordinaria emanata in quella legislatura, solo 4 sono state emendate dal secondo ramo del Parlamento, e che i tempi medi dell'esame nel secondo ramo sono di 8 giorni.

Dati disponibili al sito: https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_la_produzione_normativa_nella_xviii_legislatura.html.

⁴⁷⁰ C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *Federalismi.it*, n. 9/2013, p. 4.

⁴⁷¹ Si pensi che su 58 di queste 104 leggi di conversione è stata apposta la questione di fiducia in uno dei due rami del Parlamento.

Dato disponibile al sito: <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Statistiche/Leggi/DecretiLeggeEmanati.html>.

⁴⁷² L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro Costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Cacucci Editore, Bari, 2022, p. 96 ss. In particolare, nella XVIII legislatura, dei 5282 emendamenti approvati in sede di esame di conversione dei decreti-legge, 4784 sono stati approvati in Commissione mentre 498 nel corso dell'esame in Assemblea.

Dati disponibili al sito:

https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_la_produzione_normativa_nella_xviii_legislatura.html

⁴⁷³ Cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro Costituzionale.*, cit., p. 100.

⁴⁷⁴ Sul tema si rinvia a: I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della validità della Costituzione*, cit., pp. 88-110.; M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2021, pp. 531-549; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro Costituzionale*, cit.; G.

affermare che ci ritrova di fronte a un grosso scostamento rispetto a quello che è l'ordinario procedimento legislativo definito dall'articolo 72 che prevede l'esercizio della funzione legislativa in capo «collettivamente» alle due Camere. Si tratta, comunque, in generale di un fenomeno che contribuisce alla cosiddetta «crisi del Parlamento»⁴⁷⁵ da un lato espropriato nella sostanza del suo ruolo normativo in favore del Governo, e dall'altro lato in difficoltà nello svolgere il suo ruolo di «ammortizzatore istituzionale» nei confronti degli organi di vertice dell'esecutivo e di sede fondamentale della formazione delle decisioni politiche⁴⁷⁶. Non solo, la prassi per la quale la maggior parte dell'esame viene svolto nella sostanza solo in Commissione comporta problemi legati alla trasparenza della procedura in quella sede, alla permeabilità degli interessi settoriali, alla maggior complessità per Governo e maggioranza di assicurare l'unitarietà dell'indirizzo politico ed, infine, per quanto riguarda il caso dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, data la riduzione di fatto del ruolo dell'Assemblea, vengono anche meno le garanzie costituzionali richiedenti la necessità di un ampio accordo tra le forze politiche a tutela delle minoranze⁴⁷⁷.

In questo contesto, può essere rilevante interrogarsi sul ruolo delle differenze nelle discipline del procedimento legislativo all'interno delle due Camere, in modo da verificare quale ruolo abbiano avuto ed avranno nel favorire o contrastare tale tendenza prendendo in considerazione anche la riforma del Regolamento del Senato del 2022: in un contesto caratterizzato dall'assenza di riforme costituzionali, infatti, l'evoluzione dei Regolamenti si è «fatta a volte surrettiziamente carico delle vicende insolite relative ai nuovi caratteri della forma di governo»⁴⁷⁸.

6.3. Le principali differenze nel procedimento legislativo tra i regolamenti di Camera e Senato

Si è appena detto di come le differenze tra i Regolamenti parlamentari di Camera e Senato possano o meno incidere sulle tendenze istituzionali sopra delineate, occorre ora, infatti, chiedersi se elementi di razionalizzazione del sistema abbiano favorito l'instaurarsi del fenomeno del “monocameralismo di fatto” spingendo il Governo a presentare decreti-legge o disegni di legge più spesso ad una Camera piuttosto che all'altra⁴⁷⁹, o se, anche, in seguito

MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, pp. 2-38.

⁴⁷⁵ V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè Editore, Milano, V ed., 2013, p. 77 ss.

⁴⁷⁶ *Ivi*, p. 85 ss.

⁴⁷⁷ Cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro Costituzionale*, cit., p. 100. Infatti, se l'assemblea svolge un ruolo di mera ratifica del lavoro della Commissione viene svuotato di sostanza il potere delle minoranze di passare a un procedimento in cui la funzione della Commissione non ecceda quella referente.

⁴⁷⁸ V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 89. Per citare un esempio su tutti del ruolo dei Regolamenti parlamentari sul funzionamento del sistema istituzionale si prenda il caso dell'approvazione dei Regolamenti del 1971 che disegnavano un sistema, in cui risultava cruciale il ruolo dei partiti di massa e il principio del più largo consenso possibile, coerente con la rinnovata «solidarietà costituente» nell'ottica di una «permanente contrattazione istituzionale». V. A. MALASCHINI, *L'equilibrio Parlamento-Governo nelle trasformazioni dei Regolamenti delle Camere*, in *Il Filangeri-Quaderno*, 2021, p. 44.

⁴⁷⁹ Sul tema, ad esempio, si evidenziava alla fine della XVI legislatura che: «Sulla base dei dati, emerge un orientamento costante a scegliere come Camera di prima lettura il Senato. Ciò pare doversi ragionevolmente imputare a tre elementi: l'assenza del vaglio presidenziale d'ammissibilità sul maxiemendamento, assorbito dalla posizione della questione di fiducia; il più lasco regime di ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge in sede di conversione;

alla riforma del Regolamento del Senato del 2022, vi possa essere una convergenza tra gli elementi di razionalizzazione che possa così in qualche modo contrastare tale fenomeno in modo da riportare il processo normativo, seppur contingentato, nelle mani del Parlamento. Questo anche tenendo conto del fatto che in un sistema bicamerale come il nostro è possibile che «l'ordinamento di una Camera può fungere da "laboratorio istituzionale" di soluzioni di obiettivo progresso per il sistema parlamentare nel suo complesso»⁴⁸⁰.

Occorre quindi preliminarmente analizzare le principali differenze in seno al procedimento legislativo tra la Camera e il Senato.

Innanzitutto, la prima sostanziale differenza riguarda la distribuzione dei disegni di legge tra le procedure in Commissione in sede referente o redigente. Infatti, l'articolo 36 r.S. prevede che, fatta eccezione per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa, di conversione di decreti-legge, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi, di quelli afferenti alla manovra di finanza pubblica⁴⁸¹ nonché per i disegni di legge rinviati alle Camere ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione, per i quali sono sempre obbligatorie la discussione e la votazione da parte dell'Assemblea, sia facoltà del Presidente del Senato assegnare l'esame del disegno di legge alla Commissione competente in sede redigente. Alla Camera tale facoltà, invece, secondo l'art. 96 c. 1° r. C., spetta all'Assemblea. Questa discrasia fa in realtà sì che, mentre al Senato tale procedura è utilizzata in modo considerevole, alla Camera essa non venga quasi mai utilizzata prediligendosi quindi l'esame in sede referente⁴⁸².

Un'altra sostanziale differenza, introdotta con la riforma del 2022 del Regolamento del Senato, riguarda la disciplina dei pareri obbligatori da parte delle Commissioni I e V. Infatti, in seguito all'introduzione dei commi *6-bis* e *6-ter* all'articolo 40, oltre a prevedersi che in caso di discostamento dal parere fornito, l'esame del testo sia rimesso all'Assemblea, nel caso si stesse seguendo il procedimento in sede redigente o deliberante, o che se ne debba dare motivazione all'Assemblea nel caso si fosse già in sede referente, si prevede un'importante norma di razionalizzazione per la quale le Commissioni interpellate nel fornire i pareri sugli emendamenti proposti nella Commissione di merito debbano fornirli solo sugli emendamenti già approvati⁴⁸³. Permane ancora, invece, la precedente disciplina alla Camera per la quale

l'impossibilità, presso la Camera dei deputati, di applicare il contingentamento dei tempi al procedimento di conversione, con la conseguente esposizione del decreto al rischio di decadenza», D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, p. 10.

⁴⁸⁰ E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, p. 9.

⁴⁸¹ Articolo 126-bis, R. S.

⁴⁸² Ad esempio, nella XVIII Legislatura, dei 531 disegni di legge definiti dalle Commissioni, 366 sono stati definiti in sede referente, 139 in sede redigente e 26 in sede deliberante. Mentre alla Camera, sempre nella XVIII Legislatura, dei 728 disegni di legge definiti dalle Commissioni, 702 sono stati definiti in sede referente e 26 in sede legislativa.

⁴⁸³ «6-bis. Fermo restando quanto previsto al comma 3, ad eccezione dei disegni di legge esaminati ai sensi dell'articolo 126-bis, il parere alla 5ª Commissione permanente è richiesto per i soli emendamenti approvati. In assenza di tale parere, l'incarico di riferire all'Assemblea non può essere conferito al relatore prima del decorso di quindici giorni dalla richiesta, salva la facoltà del Presidente del Senato, apprezzate le circostanze, di fissare un termine diverso. Ove la 5ª Commissione deliberi di richiedere al Governo la relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri finanziari recati dagli emendamenti, di cui all'articolo 76-bis, comma 3, il Governo trasmette la relazione tecnica entro il termine di cinque giorni. La mancata trasmissione della relazione entro tale termine non può determinare presunzioni di onerosità finanziaria degli emendamenti. Ove la 5ª Commissione permanente abbia espresso parere contrario, ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, o parere favorevole condizionatamente, ai sensi dello stesso articolo 81, a modificazioni specificamente formulate, la Commissione competente per materia pone in votazione le modifiche

gli emendamenti non possono essere votati se non siano stati previamente trasmessi per il parere alla Commissione, la quale deve esprimersi nel termine di otto giorni dalla data di invio⁴⁸⁴.

Sicuramente devono segnalarsi la norma all'interno del regolamento del Senato sul contingentamento dei tempi la quale, all'art. 55 c. 5° r. S., prevede che «la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari determina di norma il tempo complessivo da riservare a ciascun Gruppo e ai Senatori non iscritti ad alcun Gruppo, stabilendo altresì la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbono essere posti in votazione».

Di notevole importanza è, inoltre, la nuova norma prevista, sempre nell'art. 55 c. 5° r. S., che positivizza l'istituto del cosiddetto “voto a data certa” prevedendo che «la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari può fissare il termine decorso il quale i disegni di legge iscritti nel calendario sono posti in votazione, nel testo presentato o trasmesso al Senato ovvero approvato dalla Commissione. Ove il provvedimento sia discusso in Assemblea ai sensi dell'articolo 44, comma 3⁴⁸⁵, gli emendamenti approvati dalla Commissione sono posti nuovamente in votazione⁴⁸⁶». Si tratta anch'essa di una norma, non presente nel Regolamento della Camera, ispirata ad un forte principio di razionalizzazione e di accelerazione dei lavori parlamentari. Infatti, con essa si vuole disporre che i tempi di esame di un provvedimento diventino certi tramite l'introduzione di una “ghigliottina” che cancelli eventuali modifiche qualora i tempi dell'esame abbiano superato il termine fissato dalla Conferenza dei Capigruppo⁴⁸⁷. In tale disposizione, anche confrontandola con l'istituto simile che era stato

richieste. In caso di esame in sede redigente o deliberante, il disegno di legge è rimesso all'Assemblea qualora la Commissione competente per materia non si uniformi al suddetto parere. In caso di esame in sede referente, qualora la Commissione non abbia adeguato il testo del disegno di legge alle condizioni formulate nel parere, deve indicarne le ragioni nella relazione all'Assemblea.

6-ter. Fermo restando quanto previsto al comma 2, il parere alla 1ª Commissione permanente è richiesto per i soli emendamenti approvati. In caso di esame in sede redigente o deliberante, ove la 1ª Commissione permanente abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionatamente a modificazioni specificamente formulate, la Commissione competente per materia pone in votazione le modifiche richieste; qualora la Commissione competente non si uniformi al suddetto parere il disegno di legge è rimesso all'Assemblea. In caso di esame in sede referente, qualora la Commissione non abbia adeguato il testo del disegno di legge alle condizioni formulate nel parere, deve indicarne le ragioni nella relazione all'Assemblea».

⁴⁸⁴ Artt. 94, c. 3° e 96, c. 4°, r. C.

⁴⁸⁵ L'art. 44 r. S. recita: «1. Le relazioni delle Commissioni sui disegni di legge assegnati in sede referente e redigente devono essere presentate nel termine massimo di due mesi dalla data di assegnazione.

2. Il Presidente del Senato, in relazione alle esigenze del programma dei lavori o quando le circostanze lo rendano opportuno, può stabilire un termine ridotto per la presentazione della relazione, dandone comunicazione all'Assemblea.

3. Scaduto il termine, il disegno di legge è preso in considerazione, in sede di programmazione dei lavori, per essere discusso, anche senza relazione, nel testo del proponente, salvo che l'Assemblea conceda, su richiesta della Commissione, un nuovo termine di non oltre due mesi, compatibile con l'attuazione del programma dei lavori.

4. Quando, in applicazione delle disposizioni del comma 3, vengono in discussione disegni di legge assegnati in sede redigente e dei quali la Commissione non abbia esaurito l'esame, i disegni di legge stessi sono esaminati e votati dall'Assemblea secondo la procedura ordinaria.

5. Le relazioni sono stampate e distribuite almeno due giorni prima della discussione».

⁴⁸⁶ La norma si chiude con una disposizione che vuole comunque essere presidio di garanzia affermando che «Il termine fissato dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari è sempre sottoposto ad una successiva deliberazione dell'Assemblea, con votazione a scrutinio nominale simultaneo. La procedura di cui al secondo, al terzo e al quarto periodo non può essere richiesta per i disegni di legge di cui agli articoli 72, ultimo comma, e 79 della Costituzione».

⁴⁸⁷ Cfr. D. A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore “apolide”, sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, in *Federalismi.it*, n. 34/2022, p. 14.

ipotizzato in occasione della revisione costituzionale del 2016, sono sicuramente da apprezzare, da un lato, il fatto che tale iniziativa e potere sia posto in capo alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, dall'altro l'assenza di un termine predeterminato dal regolamento⁴⁸⁸ che consente che tale disposizione si inserisca nell'obiettivo di razionalizzazione dei lavori senza necessariamente compromettere il dibattito parlamentare in maniera assoluta, svolgendo quindi la sua funzione di "minaccia" facendo in modo che la Conferenza stabilisca un termine che ponderi le esigenze di celerità con la necessità di un giusto dibattito parlamentare.

Si devono segnalare, infine, proprio le più importanti differenze in sede di conversione dei decreti-legge. Al Senato, infatti, all'articolo 78 c. 5°, si prevede che «il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato è in ogni caso iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento». Disposizione anch'essa ispirata ad un principio di maggiore celerità, della cui efficacia si discuterà a breve⁴⁸⁹. Da sottolineare, in tema di conversione dei decreti-legge come il Regolamento del Senato si sia, con la riforma del 2022, allineato a quello della Camera con l'abrogazione del 6° comma dell'articolo 78 di modo che l'Assemblea non debba riapprovare le proposte emendative già approvate in Commissione e che venivano presentate in un testo consolidato (Testo-A).

6.4. *La recente prassi dei procedimenti di conversione dei decreti-legge*

Viene ora il momento di analizzare se queste differenze, diverse delle quali introdotte dalle ultime due recenti modifiche del regolamento del Senato, abbiano in qualche modo influenzato l'attività normativa che, come già detto, si sostanzia in un "monocameralismo alternato" a trazione preminentemente governativa grazie soprattutto al sovra-utilizzo della decretazione d'urgenza e della questione di fiducia su maxiemendamenti⁴⁹⁰.

Volgendo brevemente e in primo luogo lo sguardo all'esperienza della XVIII legislatura si possono innanzitutto avanzare una serie di considerazioni.

Innanzitutto, il primo dato da rilevare è che delle 315 leggi approvate, 104 sono leggi di conversione di decreti-legge e 146 sono stati i D. L. emanati dal Governo⁴⁹¹. Nel corso dell'approvazione di tali leggi la questione di fiducia è stata posta su sessantacinque di esse in almeno uno dei due rami del Parlamento ed in quarantuno di questi casi è stata posta in entrambe le Camere⁴⁹².

Un aspetto rilevante da segnalare è il dato riguardante il fatto che, sebbene la normativa del Senato si ponesse come più adeguata a consentire un rapido svolgimento dell'esame parlamentare, soprattutto in forza dell'art. 78, c. 5°, i disegni di legge di conversione sono stati ripartiti abbastanza equamente tra Camera e Senato: infatti, dei 146 disegni di legge di conversione decreti emanati dal Governo, settantanove sono stati presentati al Senato, mentre

⁴⁸⁸ *Ivi.*

⁴⁸⁹ *V. paragrafo successivo.*

⁴⁹⁰ Sul punto si veda: G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova 2008, p. 259 ss.

⁴⁹¹ Dati disponibili al sito:

https://temi.camera.it/leg18/temi/t118_la_produzione_normativa_nella_xviii_legislatura.html

⁴⁹² *V. nota 50.* In particolare, di quelle 65 leggi, 58 erano disegni di legge di conversione.

sessantasette alla Camera, una differenza numerica quindi non particolarmente rilevante. Inoltre, osservando anche i tempi medi complessivi dell'esame presso il primo ramo non si evidenziano sostanziali differenze: per quanto riguarda i disegni di legge presentati alla Camera il tempo medio di approvazione si attesta intorno a trentotto giorni, mentre quelli al Senato trentasei⁴⁹³.

La ricostruzione più probabile di questa simmetria sembra più che altro dovuta al numero elevato dei decreti-legge, in virtù del quale il Governo presenta i disegni di conversione all'esame della Camera in cui residui uno spazio sufficiente fino a saturarlo, comportando così, paradossalmente, un trattamento paritario tra i due rami. La stessa disposizione del Regolamento del Senato prima citata è stata disattesa nel 60% dei casi e nella sua prassi applicativa ha finito per essere impiegata allo scopo di permettere la procedura di cosiddetta "ghigliottina" che consente in prossimità della scadenza del termine per la conversione di interrompere l'esame e di mettere in votazione il testo del Governo⁴⁹⁴. In questo modo, si è paradossalmente favorito la dilatazione dei tempi di esame alla Camera dei deputati in prima lettura nella certezza delle capacità dell'altro ramo di approvare il testo anche qualora dovesse pervenire con largo ritardo⁴⁹⁵.

Il paradosso istituzionale legato alle tempistiche di approvazione si sostanzia nel fatto che, spesso, è stato criticato l'abuso della decretazione d'urgenza in relazione alla manifesta mancanza dei presupposti di necessità e urgenza in virtù del fenomeno dell'"emanazione differita"⁴⁹⁶ o della prassi per cui l'adozione di un decreto-legge viene preannunciata anche con vistoso anticipo rispetto alla sua effettiva approvazione, tendenze che sembrano entrambe in contrasto con i presupposti di necessità ed urgenza previsti dall'articolo 77 e che comportano il paradosso per il quale si costringe il Parlamento ad un esame contingentato e che denunciano un utilizzo della decretazione d'urgenza per mere ragioni di opportunità politica e di preferenza rispetto all'ordinario procedimento legislativo⁴⁹⁷.

Inoltre, nella XVIII legislatura, è aumentato vertiginosamente il fenomeno per il quale la decretazione d'urgenza è vissuta quale strumento per il singolo parlamentare. Tale attore, da un lato imbrigliato in un calendario cui non riesce a contribuire alla definizione in maniera sostanziale e dall'altro lato perché consapevole dei rapidi termini di approvazione delle leggi di conversione, tenta di far approvare propri emendamenti che influiscono sull'elevata disomogeneità dei decreti-legge⁴⁹⁸, aspetto che va ovviamente a peggiorare la qualità della normazione⁴⁹⁹. In altre parole, il Parlamento «da sede primaria per l'innovazione

⁴⁹³ Cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro Costituzionale*, cit., p. 94.

⁴⁹⁴ *Ivi*, p. 95.

⁴⁹⁵ *Ivi*.

⁴⁹⁶ Sul tema si veda: M. FRANCAVIGLIA, *L'emanazione differita dei decreti legge alla luce dell'art. 77 Cost.*, in R. CALVANO (a cura di), *"Legislazione governativa d'urgenza" e crisi*, Atti del seminario di studi di diritto costituzionale Unitelma Sapienza, Roma 18 settembre 2014, Napoli, 2015, p. 187. Tale tendenza è caratteristica dei casi in cui decorre un significativo lasso di tempo tra l'approvazione del decreto-legge e la sua emanazione. Esempi di tale prassi sono il decreto-legge "emergenza abitativa" n. 47/2014, con un intervallo di 16 giorni o il decreto-legge "sisma" n. 74/2014, con un intervallo di 24 giorni.

⁴⁹⁷ Cfr. A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, pp. 60-63.

⁴⁹⁸ *Ivi*, p. 65.

⁴⁹⁹ Cfr. N. LUPO, *L'Impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali*, in M. CAVINO – L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 236 ss.

dell'ordinamento giuridico si sta trasformando in sede per la sua sola modifica ed integrazione»⁵⁰⁰.

Sempre più frequente è inoltre la prassi dei cosiddetti decreti “matrioska” per la quale il testo di un decreto-legge viene inserito, sotto la forma di un emendamento governativo, all'interno del disegno di legge di conversione di un altro decreto-legge, recependo, in tutto o in parte, le negoziazioni intervenute nell'originaria sede di conversione, pur non mancando casi in cui il testo “trasfuso” con l'emendamento sia quello di un decreto-legge su cui le commissioni parlamentari non hanno nemmeno dato avvio all'esame⁵⁰¹. Tale prassi presenta criticità sia sotto il punto di vista procedurale, come ad esempio qualora il decreto inserito tramite l'emendamento attenesse ad una materia di competenza di una Commissione diversa da quella presso la quale era in esame il disegno di legge di conversione, sia sotto il profilo della violazione dell'articolo 77 in quanto conferisce al Governo uno strumento «in grado di assicurargli una produzione normativa di matrice propria, di immediata vigenza e di “breve” conversione»⁵⁰².

Si sposta ora lo sguardo per una primissima osservazione dell'esperienza della XIX legislatura.

Nonostante i pochi mesi disponibili per l'osservazione si osserva in linea di massima una certa continuità con la precedente legislatura. Delle ventisei leggi approvate⁵⁰³, diciannove sono leggi di conversione di decreti-legge⁵⁰⁴. La questione di fiducia è stata posta su quindici disegni di legge, uno dei quali era il disegno di legge di Bilancio, mentre gli altri quattordici disegni di legge di conversione. In merito alla questione di fiducia, si può evidenziare un primo potenziale discostamento: infatti, la stessa è stata posta al Senato solamente tre volte mentre alla Camera undici volte. Per quanto riguarda invece la scelta ricadente su a quale Camera presentare il disegno di legge di conversione in prima lettura, anche in questo caso vi è una leggera predilezione per il Senato: dei diciannove decreti convertiti, infatti, otto hanno visto iniziare il loro iter parlamentare alla Camera, mentre undici sono stati presentati al Senato.

Le tempistiche relative all'esame dei provvedimenti si confermano, per il momento, in linea con quanto delineato sopra, con una media di circa trenta giorni per l'approvazione nel primo Ramo verso una conclusione definitiva ad opera del secondo Ramo nell'arco di qualche giorno dalla trasmissione. Al momento nessun disegno di legge di conversione è stato emendato dalla seconda Camera.

In linea di massima, seppur premettendo che si tratta di un'osservazione concentrata su pochi mesi dall'inizio della legislatura, nonostante la modifica del Regolamento del Senato abbia tentato di introdurre elementi di razionalizzazione dei lavori, pare invariata nei suoi aspetti generali la prassi delle precedenti legislature, elemento che desta perplessità,

⁵⁰⁰ R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per “nuove” Camere?*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022, p. 14.

⁵⁰¹ Cfr. A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa*, cit., p. 69.

⁵⁰² *Ivi*, p. 71.

⁵⁰³ I dati si riferiscono alle leggi pubblicate in Gazzetta Ufficiale al 10 maggio 2023, disponibili al sito: <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Statistiche/Leggi/DDLLeggiApprovate.html>
Ultima consultazione: 22 maggio 2023.

⁵⁰⁴ Le restanti sono: 1 legge di bilancio, 1 legge di delega al governo, 1 legge di ratifica di Trattati internazionali, 3 leggi di istituzione di commissioni d'inchiesta e 1 legge che prevede disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali.

soprattutto in relazione all'uso della questione di fiducia, anche in relazione alla presenza di una forte e, per il momento pare, coesa maggioranza di Governo con un chiaro indirizzo politico.

6.5. Conclusioni: la persistenza del “monocameralismo di fatto” e alcune considerazioni in prospettiva

Si è evidenziata in questa breve analisi la questione del “monocameralismo di fatto” e del rapporto che intercorre tra tale prassi istituzionale e le differenze tra i regolamenti parlamentari nel procedimento legislativo. Il dato che appare rilevante è che di per sé i Regolamenti non sono uno strumento in grado, da solo, di porre rimedio a quella che nel migliore dei casi può essere definita come una mera forzatura del testo Costituzionale e nel peggiore una vera e propria prassi *contra constitutionem* che affligge il procedimento legislativo e il sistema istituzionale nel suo complesso⁵⁰⁵. Anzi, la prassi evidenziata nella XVIII legislatura sembra segnalare un aumento sempre maggiore del fenomeno, pur comunque considerando che tale legislatura è stata caratterizzata da contingenze esterne estreme a partire dalla crisi pandemica fino allo scoppio del conflitto tra Russia e Ucraina. Del resto, che modifiche regolamentari non sarebbero bastate a rimediare a tale tendenza era già stato annunciato da parte della dottrina⁵⁰⁶, ed anzi è stato evidenziato come le stesse modifiche si possano essere rivelate uno strumento per accentrare ancora di più il potere normativo nelle mani del Governo⁵⁰⁷, oltre al fatto che al fianco di interventi volti a semplificare l'*iter legis* si è assistito ad una sempre maggiore delegittimazione delle norme regolamentari⁵⁰⁸.

Bisogna però ricordare che la questione attinente alle difficoltà del bicameralismo, del “monocameralismo di fatto” ed in generale della crisi del Parlamento non è solo una questione ascrivibile a problemi di costruzione giuridica. Essa è, infatti, correlata strettamente, da un lato, alla preminente posizione assunta dai Presidenti del Consiglio connessa ad una crescente personalizzazione della politica, allo stesso tempo intrecciata con il tema della sempre maggiore disaffezione dei cittadini nei riguardi delle istituzioni in generale e con il tema della crisi dei partiti⁵⁰⁹, mentre dall'altro lato si intreccia con la perdita di potere da parte delle istituzioni nazionali a causa dei processi di globalizzazione in atto «per cui le decisioni fondamentali vengono prese in altre sedi»⁵¹⁰ rispetto al Parlamento.

Tuttavia, tale aspetto non può esimere l'attore istituzionale ed il giurista da una riflessione sulle possibili soluzioni tecniche prospettabili o dal non interrogarsi su possibili direttrici di riforma rimanendo in speranzosa attesa che la questione venga risolta da un intervento ad opera di un terzo soggetto quale la Corte costituzionale, la quale, per inciso, per il momento

⁵⁰⁵ Si rimanda di nuovo a: I. MASSA PINTO, *Il “monocameralismo di fatto” e la questione della validità della Costituzione*, cit., p. 100.

⁵⁰⁶ Cfr. R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per “nuove” Camere?*, cit., pp. 14-15.

⁵⁰⁷ V. §4.

⁵⁰⁸ Cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro Costituzionale*, cit., p. 335.

⁵⁰⁹ Cfr. V. DI CIULO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 80.

⁵¹⁰ *Ivi*.

sembra confermare la propria linea di *self-restraint* in materia di giusto procedimento legislativo⁵¹¹.

In questa prospettiva, sono state evidenziate soprattutto due linee direttrici di riforma. Da un lato, vi è l'idea della riforma "nel bicameralismo": in questo senso, si è prospettato il rafforzamento dell'unitarietà tra le Camere nella fase conoscitiva, anteriore a quella decisionale, in ogni procedimento affidato al Parlamento, dalle comunicazioni del governo in commissione, alle udienze legislative, sia in riferimento secondo il modello della cooperazione tra i due rami sia in riferimento al procedimento nella sua oggettività⁵¹². Sempre in questa prima prospettiva, è stata delineata l'esigenza di rafforzare la dimensione relazionale di ciascuna Camera: innanzitutto per ciò che riguarda i rapporti con i cittadini, con riferimento ai quali le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie appaiono notevolissime, se indirizzate con la funzione di preservare e valorizzare le caratteristiche della democrazia rappresentativa; in secondo luogo, nei confronti dei rapporti con le altre istituzioni, a cominciare da quello tra le due Camere – includendo in questo, ovviamente, anche il Parlamento in seduta comune e le commissioni bicamerali – incoraggiando le iniziative volte a meglio coordinare i rispettivi regolamenti e le relative amministrazioni, per proseguire con quelli con il Governo e con la Corte costituzionale al fine di rivitalizzare un dialogo sempre più difficile⁵¹³. Oppure, sempre nell'ottica di una riforma "nel bicameralismo", è stata proposta una razionalizzazione del procedimento legislativo potrebbe derivare che si concretizzi in una concentrazione nelle Commissioni dell'istruttoria sui micro-emendamenti e concentrando, invece, il dibattito in Assemblea attorno a proposte alternative di più ampio respiro e tramite questo diverso approccio ai testi tra Commissioni e Assemblee favorire anche una separatezza dei tempi di lavoro⁵¹⁴.

La seconda possibile direttrice è quella che si incentra sul superamento del bicameralismo e sull'idea di una revisione costituzionale in senso monocamerale. In questa prospettiva, l'adozione di un sistema monocamerale non si qualificherebbe come una semplice accettazione della realtà di fatto, bensì come un intervento volto a riunificare la potestà legislativa e a riaffermare le prerogative parlamentari⁵¹⁵. In tale prospettiva, il nucleo essenziale storicamente efficace per produrre l'effettività della Costituzione è stato rappresentato dalla fusione tra il concetto di rappresentanza politica e l'attività normativa in un contesto pluralistico e conflittuale e tale nucleo porta a sostenere che il monocameralismo può rappresentare lo strumento per rivitalizzare la sede della rappresentanza politica quale luogo che incarna il conflitto che attraversa il popolo⁵¹⁶. Attraverso tale opzione si restituirebbe al Parlamento una unità di azione e cognizione garantendogli quella visione complessiva indispensabile per l'esercizio di un potere, mettendo il rapporto fiduciario al riparo da eventuali incoerenze del Governo e allo stesso tempo spuntando l'arma governativa

⁵¹¹ Per una riflessione più approfondita si rimanda a: M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, cit., pp. 540-544.

⁵¹² Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 93-94.

⁵¹³ Cfr. N. LUPO, *L'evoluzione dei Regolamenti delle Camere in relazione alle trasformazioni del sistema politico ed elettorale*, in *Il Filangieri-Quaderno*, 2021, p. 40.

⁵¹⁴ Cfr. V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1/2022, p. 21.

⁵¹⁵ Cfr. A. VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme*, cit., p. 169.

⁵¹⁶ Cfr. I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della validità della Costituzione*, cit., p. 110.

della contingenza poiché la pienezza dei tempi verrebbe riservata solamente ad una Camera⁵¹⁷.

In ogni caso, quale che sia la prospettiva da adottare, essa non può che risolversi in un intervento che, da un lato, deve avere le proprie radici in una solida conoscenza delle esigenze e delle disfunzioni dell'attuale sistema e che, allo stesso tempo, si doti di una portata di sistema ampia e profonda in modo da costituire un tassello importante per la ricostruzione della democrazia, sia nelle sue dimensioni istituzionali sia nel suo rapporto con i cittadini.

⁵¹⁷ Cfr. A. VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme*, cit., p. 169.