

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 2/2024

Data: 5 marzo 2024

***L'evoluzione dei Regolamenti parlamentari nei recenti diversi percorsi di Camera e Senato\****

*di Tommaso Saccardi – Dottore in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Milano*

**TITLE:** The evolution of parliamentary Rules of procedure in the recent divergent paths of the Chamber of Deputies and the Senate

**ABSTRACT:** L'obiettivo del contributo è analizzare il diverso approccio seguito dalle Camere nella revisione dei rispettivi Regolamenti e fornire una spiegazione di esso. La Camera dei deputati negli ultimi vent'anni ha compiuto solo tre revisioni formali puntuali, innovando il proprio Regolamento principalmente con modalità atipiche; in particolare, si è fatto ricorso perlopiù a pareri "sperimentali" della Giunta per il Regolamento. Viceversa, il Senato ha portato a termine nell'arco di cinque anni due riforme secondo la procedura ordinaria e mostra sfiducia verso il diritto parlamentare non formalizzato per iscritto.

The purpose of this paper is to analyze the divergent approach adopted by the Chambers of Parliament during the revision of their Rules of procedure and to offer an explanation of it. The Chamber of deputies in the last twenty years has realized only three limited formal revisions, changing his Rules of procedure mainly in a non-typical way; particularly, it has been made resorted to "experimental" counsels of the Rules of procedure's Committee. On the contrary, the Senate has fulfilled two reforms in five years in accordance with conventional method and it reveals mistrust of the unwritten parliamentary law.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista

**KEYWORDS:** Regolamenti parlamentari; diritto parlamentare sperimentale; Giunta per il Regolamento; parliamentary Rules; experimental parliamentary law; Rules of procedure's Committee

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Il metodo della Camera dei deputati: aggiustamenti del Regolamento per via pretoria e formalmente solo sperimentale. – 3. La scelta del Senato: la revisione puntuale delle norme e una latente sfiducia verso le fonti non scritte. – 3.1. Due (possibili) motivi del ritrovato attivismo del Senato sul piano della revisione regolamentare. – 4. Il recupero della reattività parlamentare come soluzione per uscire dal cono d'ombra.

## **1. Premessa**

La necessità di aggiornare i Regolamenti parlamentari alle evoluzioni della prassi e della legislazione ordinaria rappresenta un dato difficilmente contestabile.

Infatti, le norme regolamentari dettano regole di procedura e descrivono il concreto svolgersi dei lavori parlamentari con un dettaglio necessariamente maggiore del testo costituzionale. Dunque, presentano un tasso di obsolescenza delle relative prescrizioni assai elevato ed esigono una manutenzione costante per scongiurare la creazione di uno iato tra «l'inesauribilità e l'imprevedibilità delle situazioni concrete»<sup>1</sup> che avvengono in Parlamento e le disposizioni che dovrebbero regolarle e incanalarle entro i binari del diritto.

In secondo luogo, la fonte costituzionale in certi casi demanda alla legge la regolazione di settori che incidono sull'attività delle Camere<sup>2</sup>. Questo intarsio<sup>3</sup> tra legge e Regolamenti parlamentari esige

---

<sup>1</sup> Così, G. FILIPPETTA, *La raccolta dei precedenti al Senato, tra archivistica, codicistica ed ermeneutica*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, 2013, 28.

<sup>2</sup> Si pensi, ad esempio, all'indennità dei parlamentari che, a norma dell'art. 69 Cost., deve essere «stabilita dalla legge». D'altro canto, il tema di quale sia la fonte abilitata a disciplinare il complessivo trattamento economico dei parlamentari è assai intricato: si intersecano, infatti, il ricorso alla legge *ex art. 69 Cost.* per l'indennità e la decisione del Parlamento di regolare gli emolumenti dovuti al termine del mandato, cd. assegni vitalizi, tramite regolamenti minori. In tema si v. Corte cost. sent. n. 237 del 2022.

<sup>3</sup> Cfr., per tale espressione, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2023, 50 – 51, in cui si menzionano come esempi di intarsio l'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 e l'art. 5, comma 4, della legge cost. n. 1 del 2012. La prima disposizione affida al legislatore ordinario l'istituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e la disciplina delle modalità di consultazione sul decreto di scioglimento dei Consigli regionali. La seconda, invece, attribuisce al legislatore «organico» l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, realizzatasi con

una corrispondenza tra la normativa interna delle Assemblee e quella esterna, al fine di evitare incoerenze.

Inoltre, il ruolo dei Parlamenti ha subito un complessivo mutamento su impulso del diritto dell'Unione europea. A partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009 si è attribuito alle istituzioni parlamentari nazionali un ruolo nella formazione del diritto sovranazionale e ciò impone, per la sua efficacia, una compiuta attuazione sul piano interno<sup>4</sup>.

Per tali ragioni, la revisione regolamentare appare un'esigenza ineludibile al fine di garantire il buon funzionamento dei lavori parlamentari. Il ruolo dei Regolamenti, peraltro, è ben lontano dall'esaurire i suoi effetti all'interno delle istituzioni di pertinenza, come dimostra lo stretto legame tra la loro configurazione e la forma di governo<sup>5</sup>. Basti ricordare che la scelta operata nell'immediato Dopoguerra di conservare l'impianto dei Regolamenti di epoca statutaria fu ritenuta «catastrofica»<sup>6</sup> da un'autorevole dottrina, in quanto l'assetto parlamentare era considerato proprio fra quelle cause di debolezza dei governi che avevano provocato l'avvento del fascismo<sup>7</sup>. Ma è possibile rintracciare un collegamento tra Regolamenti parlamentari e forma di governo ancora più indietro nel tempo, considerando le «fibrillazioni della forma di governo parlamentare proprie dell'esperienza statutaria di fine Ottocento, [per arrivare n.d.r.] alle conseguenze dell'introduzione del suffragio universale e della legge elettorale proporzionale del 1920, al caso macroscopicamente rilevante dell'avvento del regime fascista al potere ed allo stravolgimento da esso operato dei tradizionali istituti di diritto parlamentare»<sup>8</sup>. Si pone, dunque, quantomeno l'esigenza di una riflessione sull'adeguatezza di procedure parlamentari, nate in un'epoca molto diversa, a

---

legge n. 243 del 2012. Entrambe le disposizioni presentano chiari riflessi sull'attività parlamentare ed esigono, per le esigenze di funzionamento di tali organi, un riscontro a livello dei Regolamenti.

<sup>4</sup> In particolare, i Parlamenti nazionali possono inviare un parere motivato su ciascun progetto di atto legislativo quando ritengano non sia conforme al principio di sussidiarietà (art. 6 del Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona). Il parere è trasmesso all'organo proponente il progetto e può, a certe condizioni, determinare il riesame dello stesso. I Parlamenti devono, poi, ricevere notifica della revisione dei Trattati (art. 48 TUE) e partecipano alla valutazione delle politiche dell'UE in materia di libertà, sicurezza e giustizia (art. 70 TFUE).

<sup>5</sup> Si v., per un'analisi sul rapporto tra i Regolamenti parlamentari del 1971 e la forma di governo, i contributi pubblicati in F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo. Gli ultimi quarant'anni*, Giuffrè, 2013.

<sup>6</sup> Così, A. MANZELLA, *Il groviglio del "decretone"*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, 143.

<sup>7</sup> Agli antipodi del pensiero di Manzella si colloca Paolo Ungari che, invece, guarda con molto favore alla scelta 'continuista'. Per un'analisi più generale di tali posizioni, si v. N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2008, par. 5.

<sup>8</sup> Cfr., sul punto, E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, *Introduzione*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15, 2008, 6.

fronteggiare gli scenari attuali, con un ruolo del governo di protagonista della legislazione ben differente rispetto al passato e all'articolazione tradizionale della forma di governo parlamentare.

Nonostante le plurime necessità di aggiornamento, le riforme regolamentari realizzate alla Camera e quelle più limitate del Senato, entrambe risalenti alla fine anni Novanta, hanno rappresentato le ultime revisioni formali di rilievo per un periodo assai lungo<sup>9</sup>. Ma non si tratta, per vero, degli unici aggiustamenti effettivamente intervenuti. Preliminarmente, va chiarito infatti che le revisioni *formali* alle quali si è fatto riferimento sono le modifiche del testo regolamentare approvate in conformità alle procedure che il Regolamento stesso delinea. Per contro, le revisioni *informali* o *non formalizzate* rappresentano tutte le evoluzioni delle norme regolamentari che non derivano dall'osservanza di tali procedure.

Ed è proprio in tale prospettiva che risulta di particolare interesse analizzare come le Assemblee parlamentari negli ultimi vent'anni abbiano cercato di adeguare i propri Regolamenti interni alle sollecitazioni esterne: si constaterà, infatti, come vi siano state notevoli differenze nell'approccio seguito dai due rami del Parlamento in materia, fino a intraprendere recentemente due strade opposte.

## **2. Il metodo della Camera dei deputati: aggiustamenti del Regolamento per via pretoria e formalmente solo sperimentale**

Come si è anticipato, l'ultima revisione regolamentare formale di ampio respiro che si è avuta presso la Camera dei deputati risale al 1997<sup>10</sup>. A partire dal 2000 il Regolamento, ad eccezione di

---

<sup>9</sup> La successiva riforma di ampia portata (modificando circa un terzo degli articoli del Regolamento) è quella approvata dal Senato il 20 dicembre 2017, a ventinove anni di distanza dall'approvazione della precedente riforma organica del novembre 1988. Viceversa, la Camera ad ora si è limitata a una mera revisione dei *quorum* e dati numerici a seguito della riduzione del numero dei parlamentari, rinviando a un successivo testo per gli altri aspetti. Cfr. il Doc. II n. 5 approvato il 30 novembre 2022.

<sup>10</sup> Si trattava di un insieme di distinte proposte di modifica del Regolamento, incidenti su aspetti diversi, esaminate congiuntamente e approvate dall'Assemblea nella seduta del 24 settembre 1997. Le proposte riguardavano, specificamente, la costituzione di componenti politiche del gruppo Misto (Doc. II n. 20), l'introduzione di sanzioni per l'assenza dai lavori parlamentari (Doc. II n. 15), la disciplina delle interrogazioni a risposta immediata, interpellanze urgenti e l'ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo (Doc. II n. 17) e, infine, la riorganizzazione del procedimento legislativo e strumenti per migliorare la qualità delle leggi (Doc. II n. 26).

due riforme settoriali nel 2009 e nel 2012<sup>11</sup> e dell'adeguamento dei riferimenti numerici alla riduzione del numero dei parlamentari<sup>12</sup>, è rimasto *formalmente* immutato.

Tuttavia, sarebbe ingenuo pensare che in un arco di tempo così lungo, specialmente per le vicende parlamentari, le norme regolamentari siano per davvero rimaste anche *sostanzialmente* identiche. Come è sempre accaduto nella storia del diritto parlamentare, infatti, la formalizzazione per iscritto di nuove regole costituisce perlopiù la cristallizzazione di un'evoluzione già affermata nella prassi e non è quasi mai l'evento da cui l'evoluzione scaturisce<sup>13</sup>. Si tratta, in altri termini, di un punto di arrivo e non di un punto di partenza.

Quest'evoluzione delle norme nasce, ben prima di essere formalizzata, con decisioni su casi singoli assunte dai Presidenti in Commissione, in Assemblea o in conferenza dei capigruppo; o, ancora, per mezzo di lettere, circolari o tramite pareri della Giunta per il Regolamento. Tali decisioni – che per le peculiarità del singolo caso impongono di discostarsi con maggiore o minore ampiezza dalla lettera del Regolamento – sono ritenute convincenti anche in casi successivi e cominciano a essere costantemente seguite, prevalendo sulla norma scritta.

Un simile modo di procedere, consolidato nel diritto parlamentare, presuppone che l'esperienza dei casi concreti sia una bussola per il legislatore regolamentare che lo orienta sul *se* e *quando* modificare il Regolamento: il segnale della necessità di intervenire sul testo è l'eccessiva divaricazione tra la prassi applicativa di una norma e la disposizione cui si riferisce.

L'idea dell'esperienza quale motore delle riforme regolamentari trova, invero, anche un riconoscimento formale soprattutto alla Camera dei deputati. L'art. 16 del Regolamento, nell'enunciare le attribuzioni della Giunta per il Regolamento, statuisce infatti che «La Giunta propone all'Assemblea le modificazioni e le aggiunte al Regolamento che l'esperienza dimostri necessarie». La formulazione pressoché inalterata dell'articolo risale addirittura alla versione del 1888 e tuttora permane, resistendo al mutamento dei Regolamenti e al passaggio all'epoca

---

<sup>11</sup> La riforma del 7 luglio 2009 (Doc. II n. 13) aveva ad oggetto la soppressione di funzioni giurisdizionali dell'Ufficio di Presidenza a seguito di una pronuncia della Corte di Strasburgo. La riforma del 25 settembre 2012 (Doc. II n. 24), invece, concerneva una modifica della disciplina ai contributi dei gruppi parlamentari.

<sup>12</sup> Si v. la riforma del 30 novembre 2022 (Doc. II n. 5), la cui entrata in vigore è stata graduata per una parte delle disposizioni a partire dal 1° gennaio 2023 e per altra parte a decorrere dalla XX legislatura.

<sup>13</sup> In proposito, si v. G. PICCIRILLI, *Il «seguito» del precedente da un procedimento all'altro*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, 2013, 147.

repubblicana<sup>14</sup>. Peraltro, proprio quando l'Assemblea si apprestava a licenziare il testo dell'attuale Regolamento nel 1971, il Presidente Pertini ebbe a dichiarare: «L'esperienza ci dirà quali lacune dovranno essere ancora colmate, quali difetti dovranno essere corretti e quali nuove norme si imporranno per adeguare sempre più la nostra attività legislativa alle necessità e alle istanze d'una società in continua e rapida evoluzione»<sup>15</sup>.

Il contributo dell'esperienza attraverso dunque la storia del Parlamento, assolvendo al ruolo di «clausola dinamico-evolutiva»<sup>16</sup> del suo diritto.

Pertanto, affermare che le norme regolamentari possono essere adattate alla luce della prassi significa restare nell'ambito della normalità. Eventualmente, ciò potrà indurre la Giunta per il Regolamento a elaborare una proposta di modifica. Tuttavia, si sconfinava in una crisi del meccanismo allorché le innovazioni informali si sedimentano e si stratificano senza mai condurre a un adeguamento a livello testuale.

Alla Camera, in seguito alle riforme di fine anni Novanta, sembra essersi verificata proprio tale situazione. Alle necessità di adeguamento reclamate dall'esperienza si è sempre dato corso per via informale senza mai, finora, trasfondere quei mutamenti in novelle testuali. Presso tale ramo del Parlamento si è, in particolare, fatto ampio ricorso allo strumento dei pareri interpretativi della Giunta per il Regolamento che «quando sono fatti propri dal Presidente e sono comunicati all'Assemblea, acquistano, con riguardo alla fattispecie controversa, una valenza intrinsecamente normativa, diventando fonte integrativa del diritto parlamentare»<sup>17</sup>.

Invero, il blocco dell'ordinaria “manutenzione” normativa è stato inquadrato in dottrina nell'ambito di un fenomeno ben più vasto e con radici più antiche di decodificazione<sup>18</sup> della fonte

---

<sup>14</sup> Presso il Senato non esiste una disposizione che menziona direttamente l'esperienza, ma ciò non rende meno importante il suo ruolo. Cfr., emblematicamente già dal titolo, E. SERAFIN, *L'evoluzione del Regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, 2012, in cui si mettono in rilievo istituti nati in Senato in assenza di una previsione scritta legittimante, dal mero consenso o, meglio, dalla non opposizione dei senatori.

<sup>15</sup> Cfr. Atti parlamentari, Camera dei deputati, V legislatura, seduta antimeridiana del 18 febbraio 1971, 25904.

<sup>16</sup> Come afferma R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, Milano, 2015, 428.

<sup>17</sup> Cfr. G. RENNA, *Giunta per il regolamento*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1 – 3, 156.

<sup>18</sup> Sul tema, cfr. R. IBRIDO, *La “decodificazione” dei Regolamenti parlamentari del 1971, a cinquant'anni dalla loro adozione*, in V. LIPPOLIS, (a cura di), *A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive*, Il Filangieri Quaderno 2021, 61 ss. L'Autore, in particolare, distingue il significato di “decodificazione” nel senso, oltre che di disarticolazione della fonte regolamentare – di cui si dà conto – anche nella distinta accezione di chiarificazione di un testo che necessita di spiegazioni ulteriori, la cui responsabilità è a carico del Presidente di Assemblea.

regolamentare. Tale fenomeno si è manifestato secondo tre essenziali direttrici: anzitutto si è scelto sempre più spesso di collocare la regolazione di molti settori in corpi normativi diversi dai Regolamenti maggiori – essenzialmente Regolamenti minori e circolari presidenziali – sfruttando appositi rinvii contenuti nei testi regolamentari del 1971<sup>19</sup>; in secondo luogo, il tema, oggetto specifico del presente contributo, del crescente ricorso ad atti e fatti non riconducibili a fonti sulla produzione giuridica ma in grado di condizionare gli operatori parlamentari (tra cui i pareri di fatto normativi della Giunta per il Regolamento cui si è fatto cenno, ma anche lettere e circolari a contenuto generale); in terzo luogo, l’espansione quantitativa del diritto *sul* Parlamento e non *del* Parlamento, che dà origine ai problemi di intarsio tra legislazione ordinaria e regolamentare di cui si è detto in apertura.

Proprio tramite la via del parere della Giunta si è dato corso di recente a forme di innovazione – prima striscianti e poi manifeste – delle norme regolamentari. La dottrina più attenta ha osservato come «le decisioni interpretative dei Presidenti delle Camere ed i pareri delle Giunte per il Regolamento sono divenuti ad oggi il principale (sebbene non esclusivo) strumento di manutenzione delle regole di diritto parlamentare»<sup>20</sup>.

Ripercorrendo la storia dell’utilizzo dei pareri in chiave evolutiva del Regolamento, va osservato che il primo di essi, successivo alle riforme regolamentari di fine anni Novanta, risulta essere quello del 16 ottobre 2001 sui turni di presidenza del Comitato per la legislazione. La vicenda trae origine da un bilancio di alcuni istituti della riforma del 1997, compiuto dal Presidente della Camera, on. Casini: in particolare, i turni di presidenza del Comitato per la legislazione (organo caratterizzato da una rotazione semestrale nella carica presidenziale) erano troppo brevi e non consentivano una «continuità nella direzione dell’organo, rispondente ad una finalità di stabilizzare gli indirizzi presidenziali»<sup>21</sup>. Preso atto del consenso dei membri della Giunta, il Presidente proponeva uno schema di parere a tenore del quale «La durata del turno di presidenza, stabilita dal comma 2 dell’articolo 16-bis del regolamento in sei mesi, è fissata in via sperimentale in dieci mesi» che era approvato all’unanimità.

---

<sup>19</sup> Ad esempio, i due Regolamenti sulla tutela giurisdizionale dei dipendenti e non dipendenti che hanno copertura normativa nell’art. 12 del Regolamento maggiore della Camera.

<sup>20</sup> Si v. F. POLI, *Dinamiche del sistema politico e formazione delle regole di diritto parlamentare: una tassonomia dei pareri delle Giunte per il Regolamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2015, 2.

<sup>21</sup> Si v. la riunione della Giunta per il Regolamento della Camera, XIV legislatura, del 16 ottobre 2001, 3.

La *ratio* era, dunque, la medesima che avrebbe potuto ispirare una novella regolamentare: l'esperienza aveva dimostrato la necessità di una modifica. Tuttavia, probabilmente per evitare continui interventi riformatori, a distanza di soli quattro anni dall'introduzione del Comitato e non essendo certi della bontà del termine individuato, si decideva di intervenire per via solo interpretativa. Il presupposto, pertanto, è rappresentato dall'adeguamento di un aspetto marginale del Regolamento, che – sembra emergere dalle conclusioni dei lavori – in base al *nemine contradicente*, permette all'unanime consenso della Giunta di legittimare l'impiego *ultra vires* del parere interpretativo.

Le implicazioni critiche di questa decisione sono essenzialmente due, tra loro collegate: esso non è mai stato trasfuso in una novella regolamentare a più di vent'anni dalla sua adozione, continuando ad applicarsi in via sperimentale e, inoltre, si presenta plasticamente come una modifica surrettizia del Regolamento in quanto sostituisce un termine (sei mesi invece di dieci) che, per quanto si voglia essere elastici nell'interpretazione delle norme, non si può in nessun modo ricavare dalla disposizione vigente con le regole ermeneutiche.

Lungi dal configurare un'isolata eccezione, il parere del 2001 ha aperto il varco a un *modus procedendi* consolidato, in particolare a partire dalla XVI legislatura. A fronte perlopiù di innovazioni normative sul piano della legislazione ordinaria, il Presidente propone di colmare i vuoti normativi con protocolli sperimentali «con l'intesa che le riforme regolamentari potranno essere avviate dopo una verifica di una prima fase applicativa del parere e del sopravvenire di eventuali nuove esigenze»<sup>22</sup>. Ovvero, è lo stesso Presidente a chiedere «di conoscere l'opinione dei componenti della Giunta in ordine ai tempi ed alle modalità con cui procedere, in particolare al fine di valutare se pervenire a schemi procedurali sperimentali (come fatto anche recentemente [...]), da trasfondere in apposite norme regolamentari solo in un secondo momento; ovvero se procedere subito a riforme del Regolamento»<sup>23</sup>. La posizione della questione da parte del Presidente nei termini di un'alternativa dimostra come il metodo di revisione regolamentare, in deroga all'art. 16 del Regolamento, tramite l'adozione di un parere sperimentale e una successiva, ipotetica, riforma puntuale sia ormai assunto a prassi. L'opzione metodologica, per la rapidità di intervento e per la

---

<sup>22</sup> Così, l'on. Calderisi nella riunione della Giunta per il Regolamento della Camera, XVI legislatura, del 6 ottobre 2009, 8.

<sup>23</sup> Cfr. riunione della Giunta per il Regolamento della Camera, XVI legislatura, del 1° luglio 2010, 5-6.

sua flessibilità, ha suscitato il plauso della Giunta e ha condotto all'approvazione all'unanimità di molti pareri<sup>24</sup>.

La Giunta unifica, così, le sue due differenti funzioni: essa è organo deputato a consigliare il Presidente sulla corretta interpretazione del Regolamento *de iure condito* ed è detentrica di un "monopolio della penna"<sup>25</sup> sulle riforme regolamentari *de iure condendo*. Con pareri formalmente interpretativi ma sostanzialmente modificativi, essa assume un ruolo nomopoietico che non le è attribuito da alcuna norma. Infatti, le compete di esprimere pareri – che, però, costituiscono interpretazione del diritto vigente – mentre il voto finale sulla revisione delle norme regolamentari è riservato all'Assemblea. La visione di fondo che traspare da questa tendenza è quella di un'eccessiva ritrosia delle forze politiche ad approntare formali modifiche regolamentari e una esasperata volontà di prospettare mutamenti solo in via provvisoria<sup>26</sup>, che, invece, permangono definitivamente<sup>27</sup>.

Questa modalità, ormai radicata, appare di dubbia legittimità: anzitutto, non può essere invocata a supporto la consuetudine del *nemine contradicente*. Come è noto, i due requisiti per poterla richiamare sono l'unanimità dei consensi e l'applicazione limitatamente al diritto "delle" Assemblee e non "sulle" Assemblee (escluse, cioè, le norme costituzionali sul Parlamento)<sup>28</sup>. Poiché si sono dati casi in cui è stata disposta l'adozione di un parere modificativo in via sperimentale anche in assenza dell'unanime approvazione della Giunta<sup>29</sup>, tale consuetudine non è applicabile. D'altra parte, il requisito dell'unanimità per invocare il *nemine contradicente*

<sup>24</sup> Cfr. F. POLI, *op. cit.* che classifica e analizza puntualmente i pareri della Giunta di entrambi i rami del Parlamento differenziandoli in rapporto alla maggiore o minore aderenza al dettato regolamentare nell'arco temporale ventennale tra il 1993 e il 2013.

<sup>25</sup> L'espressione è di N. LUPO, voce *Presidente di Assemblea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, UTET, 2010, 458.

<sup>26</sup> I protocolli sperimentali sono espressamente elogiati dall'on. Bressa, che li definisce «metodo prudente». Cfr. riunione della Giunta per il Regolamento della Camera, XVI legislatura, del 1° luglio 2010, 6.

<sup>27</sup> Senza voler richiamare il vecchio adagio di Giuseppe Prezzolini, secondo cui "in Italia non c'è nulla di più definitivo del provvisorio e nulla di più provvisorio del definitivo", v. l'intervento dell'on. Boato nella riunione della Giunta per il Regolamento della Camera, XIV legislatura, del 12 settembre 2001, nella discussione preliminare all'adozione del primo parere sperimentale. Egli aveva «ricordato che l'esperienza giuridica italiana rivela il paradosso di disposizioni transitorie, anche di carattere costituzionale, la cui vigenza si è protratta assai a lungo» (6). Tali considerazioni si rivelano quasi profetiche, se rilette alla luce della prassi che si stava per instaurare di lì a poco con i pareri in via sperimentale.

<sup>28</sup> Sul punto, cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, 156 - 157; G. U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, 156; R. IBRIDO, *Clausola del "nemine contradicente"*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2011, 367 - 373.

<sup>29</sup> Cfr. il parere della Giunta dell'11 aprile 2013, approvato con il voto contrario dei deputati del Movimento 5 Stelle..

risulterebbe svuotato del suo significato se la consuetudine fosse richiamata per giustificare decisioni dei collegi minori che non comprendono la totalità dei componenti l'Assemblea. Ma anche volendo prescindere da tale aspetto, la pratica contrasterebbe con l'art. 64 Cost. che prescrive il requisito della maggioranza assoluta per l'adozione del Regolamento e, dunque, delle sue modifiche, non richiesta invece per l'approvazione dei pareri della Giunta. Un metodo simile sarebbe giustificabile solo per decisioni eccezionali e temporanee, che esigono un immediato intervento a garanzia della funzionalità dei lavori, quali quelle imposte dall'emergenza pandemica per consentire forme di partecipazione a distanza ai lavori parlamentari<sup>30</sup>. A fronte di presupposti straordinari e per una durata limitata nel tempo, potrebbe infatti ipotizzarsi una disapplicazione di norme regolamentari operata con parere della Giunta, ma pur sempre previa mancata opposizione di tutti i deputati. In virtù del requisito dell'unanimità e del fatto che tali norme non incidono su soggetti esterni, non si lederebbero i diritti di deputati né di terzi da un lato e non si sacrificerebbe del tutto la certezza del diritto parlamentare dall'altro.

Fatti salvi tali casi straordinari, occorre che la Giunta torni a esercitare le sue funzioni nelle modalità previste dal Regolamento, senza conformarsi acriticamente a una prassi che, per quanto ormai radicata, è assai problematica. Per questa via, si priva di senso la sua stessa esistenza di organo che fornisce supporto interpretativo e promuove riforme regolamentari in fasi diverse e con strumenti altrettanto diversi.

---

<sup>30</sup> Si pensi, ad esempio, al parere della Giunta per il Regolamento del Senato del 9 giugno 2020 che sancisce «Provvisoriamente, in considerazione della situazione di emergenza epidemiologica in corso, fino al 31 agosto 2020 per l'attività degli Uffici di Presidenza delle Commissioni permanenti in via informale - ferma restando la presenza in sede almeno del Presidente o del Vice Presidente della Commissione e del Capo dell'Ufficio di Segreteria - la partecipazione con collegamento in videoconferenza ai lavori degli Uffici di Presidenza è consentita anche ai componenti della Commissione, limitatamente allo svolgimento di audizioni». Oppure, al dibattito in sede di Giunta per il Regolamento della Camera nella riunione del 31 marzo 2020, in cui si è convenuto di consentire «- in ragione della assoluta eccezionalità della situazione e in via sperimentale - la partecipazione da remoto - tramite sistemi di videoconferenza - ad alcune attività delle Commissioni svolte in sedi informali» (7), pur senza approvare un parere formale in tal senso. Per un'analisi delle decisioni sul funzionamento delle Camere durante l'emergenza pandemica, cfr. F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *Federalismi*, 10 giugno 2020. Anche in tali casi giustificati, tuttavia, l'utilizzo di strumenti sperimentali rischia di diventare definitivo e ciò suggerisce massima cautela. Nella riunione del 31 ottobre 2023 la Giunta del Senato ha convenuto all'unanimità sul venir meno di tale possibilità, cessato lo stato di emergenza, ad eccezione degli auditi non appartenenti alle Camere o al governo. In tale occasione è stato rilevato in via incidentale che, invece, alla Camera «tale impostazione risulta tuttora in essere [...], pur in assenza di nuove determinazioni della Giunta stessa» (12). Si tenga conto che lo stato di emergenza è cessato il 31 marzo 2022, un anno e mezzo prima della presa d'atto da parte della Giunta del Senato, e che la Camera, pur in presenza del medesimo quadro normativo in materia sanitaria, non ne ha mai preso atto né per tornare allo *status quo ante* né per tenere ferme le scelte effettuate, che perdurano benché originariamente perimetrare «alla situazione di emergenza in atto» (Giunta per il Regolamento della Camera, XVIII legislatura, riunione del 4 novembre 2020, 7).

Nonostante le criticità appena delineate, non sembra all'orizzonte un abbandono dei “pareri modificativi”, ma anzi si danno casi recenti di essi addirittura privi della dizione “in via sperimentale” e apertamente derogatori di disposizioni regolamentari<sup>31</sup>.

La conseguenza che emerge dall'esame dei numerosi pareri sperimentali adottati sinora è che essi hanno rappresentato una delle principali modalità con cui la Camera dei deputati ha dato attuazione in via pretoria alle istanze più urgenti di adeguamento del proprio Regolamento. Questa conclusione, per un verso, è confermata dalle materie più disparate in cui si è intervenuti con tale strumento<sup>32</sup>, a riprova di un suo impiego generalizzato e consolidato; per altro verso, la stessa assenza di riforme regolamentari approvate secondo le modalità convenzionali costituisce un segnale che alla manutenzione del testo si è dato corso in altro modo.

In ogni caso, il ricorso a modalità diverse da quelle previste per la revisione del Regolamento e l'impiego di strumenti “a scadenza”, in quanto formalmente pareri sperimentali, presenta gravi conseguenze sul piano delle fonti del diritto: si è dato luogo a quello che è stato definito «un diritto parlamentare “sperimentale”»<sup>33</sup> con ricadute negative sulla certezza del diritto medesimo, già di per sé molto flessibile.

Facendo tesoro di quell'esperienza richiamata dall'art. 16 del Regolamento, sembra ormai ineludibile concludere il tempo della “sperimentazione” (che ha superato in molti casi i dieci anni) e decidere finalmente se promuovere una novella regolamentare o tornare alla lettera della norma.

---

<sup>31</sup> Il riferimento è, in special modo, al parere della Giunta della Camera del 15 novembre 2022 in tema di partecipazione delle deputate madri ai lavori parlamentari. Esso, infatti, recita anzitutto «confermata interamente la disciplina contenuta nei pareri della Giunta per il Regolamento del 4 ottobre 2011 e del 15 ottobre 2020». La frase dà l'idea che la disciplina sulla partecipazione delle deputate alle sedute sia posta proprio da quei pareri che dovrebbero teoricamente fungere da sussidio interpretativo, ma che invece costituiscono atti normativi. E l'*incipit* della parte dispositiva lo conferma («In deroga all'art. 64, comma 1, del Regolamento, è consentito...»). Non compare qui il riferimento al carattere sperimentale della previsione.

<sup>32</sup> Tra le tante, basti citare le procedure di raccordo tra la Camera e le istituzioni europee in seguito al Trattato di Lisbona il 6 ottobre 2009, i primi adeguamenti conseguenti alla nuova legge di contabilità il 14 luglio 2010, la possibilità che le Giunte procedano all'audizione informale di soggetti designati a nomine governative il 26 giugno 2013 e l'adozione di un Codice di condotta dei deputati, adottato con un protocollo sperimentale il 12 aprile 2016.

<sup>33</sup> In tema, cfr. Y. M. CITINO, *Il diritto parlamentare “sperimentale”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, n. 3, 1233 ss.

### **3. La scelta del Senato: la revisione puntuale delle norme e una latente sfiducia verso le fonti non scritte**

Anche presso il Senato della Repubblica, l'abitudine di adeguare le norme regolamentari mediante il ricorso a precedenti e prassi formalmente applicativi ma spesso integrativi della *littera legis* è nota e consolidata. Il costante richiamo a decisioni presidenziali precedenti, a circolari, lettere rivolte a singoli senatori o pareri della Giunta per il Regolamento ha spesso condotto a reazioni polemiche e fin quasi di frustrazione da parte dei parlamentari, che reclamavano – invece – una più puntuale aderenza al dettato normativo.

Ne è testimonianza la presentazione, nel corso della XIII legislatura, di una proposta di modificazione del Regolamento per iniziativa dell'allora Presidente dei senatori della Lega Nord che mirava a introdurre un ulteriore articolo al Regolamento del Senato del seguente tenore: «In deroga a quanto previsto dai precedenti articoli, al fine di assicurare il buon funzionamento dell'istituzione, il Presidente prende tutte le decisioni che ritiene opportune, anche in contrasto con le disposizioni regolamentari»<sup>34</sup>. La proposta, chiaramente di natura polemica, vuole richiamare l'attenzione sul problema del divario tra il diritto parlamentare scritto e quello realmente applicato, a partire dal rovesciamento della normale gerarchia delle fonti che vede usualmente quelle scritte in posizione sovraordinata rispetto a quelle non scritte. Nella medesima legislatura, altri senatori hanno poi invocato la pubblicazione di un massimario dei precedenti affinché «tutti i senatori siano posti egualmente in condizione di utilizzare gli stessi strumenti della Presidenza del Senato»<sup>35</sup>. Tali richieste risalenti nel tempo mostrano quanto sia antica la consapevolezza di un uso inopportuno delle fonti pretorie del diritto parlamentare con finalità di aggiornamento in luogo di riforme testuali.

A differenza della Camera, in cui pure tale convinzione è presente da tempo<sup>36</sup>, il Senato ha dato seguito all'intento di aggiornare secondo il procedimento formale il proprio Regolamento,

---

<sup>34</sup> Cfr. Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XIII legislatura, Doc. II n. 11, di iniziativa del sen. Speroni, comunicato alla Presidenza il 28 novembre 1996.

<sup>35</sup> Così motiva il sen. La Loggia. Cfr. Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XIII legislatura, seduta pomeridiana del 14 maggio 1998, 40.

<sup>36</sup> In proposito, va richiamato l'intervento dell'on. Boccia in cui l'oratore ironicamente constatava l'esistenza di quattro diversi Regolamenti: il Regolamento scritto, il regolamento della prassi parlamentare, il regolamento dei precedenti e il regolamento dei precedenti che non devono diventare precedenti. Cfr. Atti parlamentari, Camera dei deputati, XIV legislatura, seduta del 23 ottobre 2003, 53.

approvando due riforme a distanza di pochi anni e, specialmente la prima, di portata generale. I due diversi percorsi mostrano una vera e propria filosofia di fondo difforme da cui, finora, le due Camere sembrano non volersi discostare<sup>37</sup>.

Per cogliere la prospettiva del Senato è, anzitutto, necessario analizzare una disposizione introdotta nel riformato Regolamento. In particolare, è interessante il contenuto dell'emendamento 4.0.100, volto a inserire, dopo l'ultimo articolo 4 della riforma del 2017<sup>38</sup>, un articolo 4-bis, secondo cui: «A decorrere dall'entrata in vigore delle presenti modificazioni al Regolamento, cessa ogni effetto prodotto dai pareri interpretativi della Giunta per il Regolamento e dalle circolari riferiti agli articoli oggetto della presente riforma». L'emendamento aggiuntivo, di iniziativa del relatore, veniva approvato nella seduta del 20 dicembre 2017 senza particolare risonanza, in quanto non si registravano né interventi del proponente per illustrarlo né di altri senatori sul punto in Aula e, stante la sua presentazione direttamente in Assemblea, neppure avevano luogo dibattiti in Giunta per il Regolamento<sup>39</sup>.

Tuttavia, l'obiettivo della disposizione appare chiaro: l'impatto della riforma, che interveniva su più di un terzo degli articoli del Regolamento, cristallizzava in molti casi per iscritto orientamenti consolidati, ma manteneva un elemento di incertezza sulle prassi pregresse non espressamente trasfuse nel testo regolamentare. In altri termini, nonostante la buona volontà dei senatori di modificare il Regolamento secondo il procedimento formale per scongiurare il predominio delle fonti pretorie, il rischio era la vanificazione del proposito per il permanere di circolari, pareri o decisioni dalla sorte incerta. La decisione finale sulla condizione giuridica di tali fonti – nel senso di una loro ultrattività o, invece, di un loro superamento – sarebbe spettata caso per caso alla Presidenza con grave danno per la certezza del diritto parlamentare.

---

<sup>37</sup> Il Senato ha, infatti, approvato in modo convenzionale le riforme del 2017 e del 2022. Benché la seconda derivasse dall'impulso di adeguarsi all'intervenuta riduzione del numero dei parlamentari, non mancano novità che nulla c'entrano con tale fattore esterno. Si pensi all'introduzione della facoltà di non iscriversi ad alcun gruppo e alla possibilità di convocare le Giunte per il Regolamento delle due Camere in seduta congiunta che manifestano l'intenzione dei senatori di aggiornare le proprie norme secondo la procedura formalizzata. La Camera, di contro, ha approvato una limitata riforma concernente solo l'adeguamento alla riduzione del numero dei parlamentari sancendo l'entrata in vigore della maggior parte delle disposizioni nella XX legislatura. Ha, quindi, proseguito nell'adozione di pareri modificativi del Regolamento, manifestando la propria volontà di non abbandonare tale metodo.

<sup>38</sup> Cfr. Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Doc. II n. 38.

<sup>39</sup> In mancanza di indicazioni espresse nei resoconti, per una possibile ricostruzione della genesi di tale emendamento si v. A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in *Federalismi*, 2018, n. 1, 44 ss. ad avviso dei quali la disposizione sarebbe nata per risolvere un problema contingente, relativo ai pareri della Commissione bilancio.

Con tale disposizione finale, il Senato manifesta la propria volontà di fare *tabula rasa* della normativa precedente alla riforma e di introdurre «una forte discontinuità nelle regole parlamentari a partire dalla XVIII legislatura»<sup>40</sup>. Proprio dalla sua formulazione è stata ricavata, peraltro, la conferma del ruolo ormai normativo più che meramente interpretativo dei pareri della Giunta<sup>41</sup>. In generale, la scelta del Senato di escludere definitivamente qualsiasi ipotesi di ultrattività di regole non scritte non solo è coerente con la modalità impiegata per procedere alla riforma, ma si spinge oltre. Le modifiche sembrano, infatti, permeate da una latente sfiducia verso il diritto parlamentare non formalizzato e da una diffidenza verso la capacità dei precedenti e delle prassi di risolvere le esigenze di innovazione procedurale. Dunque, l'impostazione di fondo della riforma del Regolamento del Senato si basa su una prospettiva che rifiuta proprio quella “cultura dei precedenti”<sup>42</sup> – vale a dire esasperata e acritica conformità alle scelte compiute in passato – che sembra ispirare, invece, le scelte dell'altro ramo del Parlamento.

Confermano l'intenzione del Senato di mantenersi fedele al dato testuale gli orientamenti della Giunta per il Regolamento, sia pur dopo un iniziale tentennamento. È significativa, in tal senso, la prassi relativa all'applicazione del nuovo art. 18, comma 3-*bis*, che consente a una minoranza qualificata di provocare la convocazione della Giunta per il Regolamento. Nella prima riunione della Giunta successiva alla riforma del 2017, la Presidente aveva affermato di averla convocata «in accoglimento della richiesta formulata in Assemblea dai Gruppi Partito Democratico e Forza Italia»<sup>43</sup>, senza un chiaro riferimento a una convocazione automatica. Il pericolo era l'annichilimento della nuova previsione, che rischiava di essere vanificata dal persistere della mera discrezionalità del Presidente sulla scelta di convocare il collegio. Una simile ipotesi era esclusa dalla formulazione letterale, considerato che «l'art. 18, comma 3-*bis*, r.S. è lapidario nello stabilire

<sup>40</sup> Così, N. LUPO, *Il diritto parlamentare tra regolamenti e precedenti: qualche spunto alla luce della disposizione finale della riforma “organica” del regolamento del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, n. 2, 3 – 4. Nonostante l'approvazione sottotraccia, non è sfuggito ai commentatori il rilievo della disposizione: oltre al testo appena citato, cfr. E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi*, 23 luglio 2018, 4 – 6, il quale giunge a definire enfaticamente la novità superiore per importanza alla riforma integrale dei Regolamenti del 1971 e al trapasso dal Senato statutario a quello repubblicano.

<sup>41</sup> La dizione “cessa ogni effetto” sembra più appropriata ad atti normativi che a semplici interpretazioni secondo R. IBRIDO, *Prima “legge” del diritto parlamentare: l'adattamento. A proposito delle modalità di coesistenza fra Regolamenti delle Camere e fonti non scritte*, in *Federalismi*, 23 luglio 2018, 18, nota 54.

<sup>42</sup> In questo senso, F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, in *Nuova Antologia*, Vol. 619, Fasc. 2285, 2018, 59 ss. che teorizza una dicotomia tra una “cultura dei precedenti” e una “cultura dei principi”.

<sup>43</sup> Così si era espressa la Presidente Casellati in apertura dei lavori della riunione della Giunta del 12 dicembre 2018.

che, quando una minoranza qualificata solleva una questione di interpretazione del regolamento, “il Presidente sottopone la questione alla Giunta”»<sup>44</sup>. Tuttavia, i dubbi sull’effettività del comma 3-*bis* sono stati fugati dalla successiva riunione del 16 gennaio 2020, convocata in via automatica in conformità a tale disposizione, confermando un indirizzo interpretativo rispettoso del Regolamento.

### **3.1. Due (possibili) motivi del ritrovato attivismo del Senato sul piano della revisione regolamentare**

In via preliminare, bisogna considerare che i due rami del Parlamento sono stati caratterizzati negli ultimi vent’anni da maggioranze uniformi nelle due Camere. Il diverso esito del percorso riformatore non può, quindi, essere ascritto a una diversa composizione politica – e, dunque, anche una diversa visione – degli esponenti della Camera e del Senato.

Per venire a capo delle ragioni alla base della conclusione positiva delle riforme in Senato non si può prescindere dagli eventi del tutto peculiari verificatisi nella XVII legislatura in quel ramo del Parlamento. Occorre ricordare anzitutto che, nell’arco della legislatura, entrambe le Camere sono state impegnate nell’approvazione di un’ampia modifica della Parte II della Costituzione, poi respinta in sede referendaria, e di due leggi elettorali, la n. 52 del 2015, cd. *Italicum*, e la n. 165 del 2017, cd. *Rosatellum*.

Le ragioni che hanno portato all’esito favorevole dell’iniziativa del Senato sono essenzialmente due, una di merito e una di metodo.

La ragione “di merito” attiene ai contenuti della riforma costituzionale approvata. Essa, infatti, escludeva proprio il Senato dal rapporto fiduciario con il governo e finiva per sancirne un’elezione indiretta, superando in tal modo il disegno costituzionale che configurava i due rami del Parlamento con una logica di parità. La diversa configurazione emergente dalla proposta di revisione era, invece, coerente con l’idea secondo cui la sola Camera dei deputati, anche per ragioni storiche, costituiva la vera istituzione rappresentativa del corpo elettorale e spingeva il Senato – conservato intatto il proprio ruolo per l’esito negativo della consultazione referendaria – a una dimostrazione della propria capacità di autoriformarsi per ribadire la sua funzionalità sul piano costituzionale e

---

<sup>44</sup> Cfr. L. BARTOLUCCI, *Si riparte (quasi) da zero: il primo parere della Giunta per il regolamento del Senato dopo la riforma regolamentare del 2017*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 3, 685.

l'esigenza di non diventare un'Assemblea di minore importanza. Di questo collegamento si trova esplicitamente traccia negli interventi dei senatori di diverso orientamento politico in sede di esame delle novelle regolamentari. Prendendo la parola in fase di replica, nella seduta del 20 dicembre 2017, ad esempio il relatore sen. Calderoli affermava: «Quelli che volevano abolire il Senato e diventare l'unica Camera legislativa del Parlamento non sono stati in grado di autoriformarsi. Il Senato è stato in grado di farlo»<sup>45</sup>. Analogamente, in sede di dichiarazione di voto finale, la sen. De Petris (Misto-SI-SEL-LeU) osservava: «Il Senato, la Camera destinata a perire, ha invece - questa sì - la capacità non solo di autoriformarsi, mettendo mano al Regolamento, ma anche di dire una cosa importante, su cui magari si può affinare meglio il lavoro: ribadire la centralità del Parlamento, del procedimento legislativo e della sua qualità»<sup>46</sup>. Inoltre, la definitiva reiezione della riforma costituzionale, fornendo una certezza definitiva sulla cornice normativa entro cui operare - quella, appunto, della Costituzione vigente - sembrava aver destato nuova attenzione per le procedure parlamentari, tramontata la possibilità di intervenire a breve sulla Carta costituzionale<sup>47</sup> e aveva indotto la dottrina a suggerire limitate novelle regolamentari da perseguire rapidamente.

La ragione “di metodo” concerne, invece, lo *stress* eccezionale cui sono state sottoposte le procedure parlamentari nel corso della stessa legislatura, che ha probabilmente raggiunto il suo apice proprio durante l'esame parlamentare della riforma costituzionale con accenti diversi e più gravi in Senato rispetto alla Camera e che ha rivelato l'indifferibilità di una revisione regolamentare.

Già nella fase iniziale della legislatura, invero, il caso rappresentato dalla modalità di votazione a scrutinio segreto o palese della decadenza del sen. Berlusconi aveva creato molte perplessità. La questione era stata risolta con un parere della Giunta approvato per un solo voto di differenza, il quale aveva subito numerose critiche per il suo contenuto manipolativo e aveva rappresentato un primo elemento di *stress* della procedura<sup>48</sup>. In seguito, la Presidenza del Senato aveva dovuto fronteggiare e risolvere svariati problemi di interpretazione delle norme regolamentari in un clima

---

<sup>45</sup> Cfr. Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XVII legislatura, seduta del 20 dicembre 2017, 8.

<sup>46</sup> Cfr. *ivi*, 79.

<sup>47</sup> In questo senso va ricordato che il Presidente del Senato Grasso, nel riprendere il percorso di revisione regolamentare, aveva esordito ricordando un convegno tenutosi poco prima presso il Senato nel quale era stata menzionata la possibilità di dare corso a riforme condivise, seppur limitate, già in quella legislatura. Cfr. Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XVII legislatura, riunione della Giunta per il Regolamento dell'11 luglio 2017.

<sup>48</sup> Si v., tra tutte, l'analisi di S. CURRERI, *Il voto segreto su Berlusconi: un precedente grave e preoccupante*, in *forumcostituzionale.it*, 8 gennaio 2014.

apertamente conflittuale, dovendo ricorrere con frequenza alla convocazione della Giunta per il Regolamento e rilevando in molti casi l'assenza di precedenti in materia o di indici normativi di supporto. Le problematiche avevano avuto ad oggetto, in particolare, i rapporti tra un ordine del giorno di indirizzo e l'adozione del testo base per l'esame di disegni di legge; le regole in materia di sostituzione di alcuni componenti della Commissione Affari costituzionali da parte dei gruppi; la fissazione di criteri omogenei a fronte della presentazione di «un numero di richieste di voto segreto che non ha precedenti nella prassi parlamentare»<sup>49</sup>; l'ammissibilità della cd. regola del canguro anche al Senato<sup>50</sup>.

La condizione di *stress* procedurale si è, poi, ulteriormente aggravata in quanto la riunione della Giunta dedicata all'applicazione della cd. regola del canguro è stata l'ultima della legislatura fino alla ripresa dell'esame delle riforme regolamentari. Ciò è sicuramente dipeso dalla ritrosia del Presidente a convocare la Giunta medesima, in considerazione del maggior numero di componenti dell'opposizione rispetto a quelli di maggioranza che ha paralizzato l'attività del collegio, proprio in un frangente in cui il suo ruolo sarebbe stato essenziale per orientare le decisioni presidenziali. Non è stata, infatti, convocata la Giunta per valutare l'ammissibilità del controverso emendamento premissivo del sen. Esposito, grazie al quale si è ottenuta una celere approvazione della legge elettorale nel gennaio del 2015<sup>51</sup>. E, soprattutto, non è stata convocata a fronte degli 85 milioni di emendamenti, presentati dal sen. Calderoli sul disegno di legge di revisione costituzionale con chiaro intento ostruzionistico. In tale circostanza, il Presidente è stato costretto, in assenza di precedenti, di un meccanismo regolamentare di limitazione del numero degli emendamenti e persino della possibilità di adire la Giunta per il Regolamento, a dover decidere in assoluta solitudine<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Cfr. Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XVII legislatura, seduta pomeridiana del 23 luglio 2014, 8.

<sup>50</sup> Rispettivamente le questioni sono state affrontate nelle riunioni del 13 maggio, 18 giugno, 23 e 30 luglio 2014 della Giunta per il Regolamento del Senato. Su tali questioni cfr. *amplius* L. BARTOLUCCI, *Lo scarso coinvolgimento delle Giunte per il regolamento durante il percorso delle riforme istituzionali*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Bologna, 2016, 281 ss.

<sup>51</sup> Su tale emendamento, si v. il contributo di G. PICCIRILLI, *Tutto in un voto (premissivo)! La fissazione dei principi dell'Italicum nel suo esame presso il Senato*, in *forumcostituzionale.it*, 30 gennaio 2015.

<sup>52</sup> Per una disamina dell'episodio e del rapporto con le mancate riforme del Regolamento, cfr. N. LUPO, *Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale: gli effetti della mancata revisione del diritto parlamentare*, in *Federalismi*, 30 settembre 2015.

L'impossibilità di riunire la Giunta<sup>53</sup>, nonostante il verificarsi di controversie procedurali assai complesse e non risolvibili compiutamente a Regolamento invariato, unitamente agli effetti della reiezione del *referendum* che avrebbe mutato il ruolo e la composizione del Senato, possono, dunque, spiegare il diverso esito del progetto di riforma regolamentare nelle due Camere.

Presso la Camera, il funzionamento più regolare della Giunta, l'assenza di contrasti procedurali di complessità paragonabile a quelli sorti in Senato e, non ultimo, il ruolo centrale in ogni caso ricoperto dall'istituzione, a prescindere dalla consultazione referendaria, hanno probabilmente reso meno urgente agli occhi dei deputati l'abbandono degli aggiustamenti in via pretoria.

#### **4. Il recupero della reattività parlamentare come soluzione per uscire dal cono d'ombra**

La *reattività* parlamentare – vale a dire la capacità dell'istituzione di saper intrecciare le proprie norme interne con quelle dell'ordinamento giuridico generale – costituisce, secondo Andrea Manzella, «un metro per misurare la “vitalità della vita” di un parlamento»<sup>54</sup>.

Il prolungato periodo di stasi della reattività parlamentare, più che ventennale, indica che la vitalità delle Camere italiane sia ormai ben al di sotto del livello necessario e suggerisce cause profonde e sedimentate.

Se ci si interroga sulle ragioni dell'interruzione delle riforme, emerge anzitutto la convinzione, comune ai due rami del Parlamento, che le riforme regolamentari debbano essere precedute da (*rectius* subordinate a) un'ampia revisione della Parte II della Costituzione. In difetto di essa, sarebbe possibile provvedere solo ad aggiornamenti settoriali e limitati.

Il ragionamento che è alla base di questo modo di procedere è il seguente: in una prima fase bisogna dare corso a una revisione costituzionale – la quale deve necessariamente includere il ripensamento del ruolo del Parlamento – e solo in una seconda fase si può incidere sui Regolamenti,

---

<sup>53</sup> L'importanza dell'organo di consulenza procedurale in proposito è, peraltro, attestata dal nuovo comma 3-*bis* dell'art. 18 del Regolamento (su cui cfr. *retro* par. 3), il quale consente la convocazione automatica del collegio su richiesta di una minoranza qualificata con l'evidente intento di impedire il verificarsi di una situazione simile a quella della XVII legislatura.

<sup>54</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Lo “stato” del Parlamento*, in *Quaderno n. 19*, Seminario dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 2008, 70. Secondo l'Autore, «i periodi migliori della storia parlamentare repubblicana sono quelli in cui le Camere hanno saputo “reagire”: recuperando nei loro ordinamenti regolamentari il risultato di alcune grandi leggi di organizzazione».

adeguandoli al mutato assetto<sup>55</sup>. La premessa implicita su cui poggia l'argomentazione è che una riforma regolamentare realizzata prima di una revisione costituzionale sconterebbe il rischio di risultare incoerente con il nuovo assetto istituzionale e dunque sarebbe inefficiente. Mostrano di seguire questo *iter* logico e programmatico, ad esempio, i deputati Vito e Toninelli nella riunione della Giunta per il Regolamento della Camera del 14 ottobre 2014, dedicata all'esame di uno schema di riforma regolamentare. Costoro, rappresentanti delle due principali forze di opposizione del tempo (rispettivamente, Forza Italia e Movimento 5 Stelle), invitavano la Presidente Boldrini a non insistere nel convocare il collegio in materia di riforma del Regolamento e manifestavano la loro contrarietà a proseguire, ponendo il problema del mancato raccordo tra riforme costituzionali e regolamentari. I lavori venivano, quindi, interrotti e riprendevano dopo il fallimento del tentativo di revisione costituzionale, senza approdare a risultati concreti per l'intervenuta conclusione della legislatura. La medesima interruzione si verificava in Senato per ragioni analoghe dopo l'adozione di un testo base in Giunta il 12 marzo 2014 e fino al 2017 con esito, tuttavia, differente per i motivi già menzionati (su cui v. *retro* par. 3.1).

D'altronde, la conferma più evidente della priorità data alle riforme costituzionali è rappresentata dal fatto che, se i lavori in Giunta per il Regolamento si sono puntualmente interrotti o non sono neppure iniziati nelle varie legislature, a partire dalla XIII e fino alla XVII legislatura, l'Assemblea di almeno uno dei due rami del Parlamento ha sempre esaminato un progetto di revisione costituzionale, giungendo in due casi all'approvazione definitiva in sede parlamentare<sup>56</sup>.

Inoltre, il carattere aggravato della procedura di revisione costituzionale implica la necessità di un quantitativo di tempo ben superiore rispetto a quella regolamentare, che, in quanto monocamerale, richiede un'unica lettura. Ne consegue che le Camere (o meglio, le forze politiche), concentrando la loro attenzione e le loro energie unicamente sulla Costituzione, hanno reso praticamente impossibile rinvenire il tempo materiale per intervenire anche sui Regolamenti, relegandoli a una posizione di sostanziale subalternità alle riforme della Carta costituzionale.

Un ulteriore elemento che spiega lo stallo è la tendenza all'affievolimento nei gruppi dell'«idea del regolamento come regola giuridica oggettiva, e, conseguentemente, quella della necessità di una

---

<sup>55</sup> Per tale tesi, v. S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2008, 771.

<sup>56</sup> Il riferimento è alle due note riforme, l'una proposta dal centrodestra e l'altra dal centrosinistra, respinte per via referendaria nel 2006 e nel 2016.

sua costante manutenzione»<sup>57</sup>. Si è progressivamente svalutata la fonte regolamentare e si è affidato ai Presidenti delle Camere il ruolo di manutentori e adeguatori delle regole. Costoro, grazie al complesso strumentario composto da circolari e pareri della Giunta per il Regolamento pubblicati sul sito istituzionale, lettere e decisioni su casi singoli contribuiscono alla formazione di una “giurisprudenza parlamentare” che nel tempo ha assunto l’esclusiva dell’innovazione del diritto parlamentare con l’accondiscendenza dei gruppi.

Il combinato disposto di questi fattori, lungi dal tratteggiare una fisiologica evoluzione dei rapporti interni all’attività parlamentare, rappresenta un dato preoccupante se non vi si pone adeguato rimedio. L’abbandono della revisione regolamentare a vantaggio di quella costituzionale e il monopolio riformatore in capo ai Presidenti delle Camere costituiscono, infatti, un segno di progressivo venir meno da parte del Parlamento della sua reattività e, dunque, della sua vitalità.

L’esperienza della XVII legislatura del Senato dimostra come regole inadeguate e obsolete possono portare alla totale paralisi di funzionamento dell’istituzione parlamentare.

Ad esempio, la necessità di votare ciascun singolo emendamento è chiaramente incompatibile con la generazione di milioni di essi grazie all’uso di algoritmi a scopo ostruzionistico. In tal modo, viene meno l’essenza stessa della proposta emendativa come funzionale a suggerire una modifica sostanziale del testo su cui concentrare il dibattito.

Un numero abnorme di emendamenti non pare, peraltro, neppure compatibile con il disposto dell’art. 100, comma 13, del Regolamento – tuttora vigente – a tenore del quale «gli emendamenti sono di regola stampati e distribuiti in principio di seduta» se non a patto di intendere la “stampa e distribuzione” solo come diffusione in formato digitale, compiendo un’interpretazione totalmente evolutiva. Infatti, la realizzazione di fascicoli potenzialmente di decine di migliaia di pagine sarebbe concretamente impraticabile (oltre a costituire un inutile spreco) senza giovare alle esigenze di conoscibilità dei testi che ispirano la disposizione. Sarebbe, tuttavia, errato anche eccedere nel senso opposto e negare in assoluto la stampa cartacea a fronte di un numero modesto di emendamenti.

Non ricavandosi, tuttavia, nel Regolamento un riferimento che consenta di determinare un quantitativo di proposte emendative adeguato e uno abnorme, l’unica soluzione percorribile

---

<sup>57</sup> Così, G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo. Presidente d’Assemblea e Comitato per la legislazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021, 561.

secondo la normativa vigente consisterebbe nell'attribuire alla Presidenza un ruolo "creativo". Essa dovrebbe decidere in via equitativa se sacrificare di volta in volta i diritti delle minoranze in favore della velocità della decisione (ritenendo abnorme il numero degli emendamenti) o, al contrario, esigere una decisione più lenta (ritenendo congruo, anche se elevato, il numero di emendamenti), difficilmente conciliabile – però – con il tempo richiesto dalle scadenze internazionali ed economiche.

Entrambe queste decisioni, purtroppo, sviliscono l'attività parlamentare: se non vi è tutela delle minoranze, le quali non sono poste in condizione di incidere con l'iniziativa emendativa, essa si riduce a un luogo di ratifica formale di volontà esterne; se, viceversa, i tempi sono eccessivamente prolungati, risulteranno inadeguati alla rapidità imposta dalla società contemporanea e condanneranno le Camere all'irrelevanza con la loro definitiva fuoriuscita dal circuito decisionale.

Con ciò non si intende concludere che il futuro del Parlamento sia necessariamente a tinte fosche e consista nell'accettazione di un ruolo minore e defilato.

Utili suggerimenti possono provenire – come spesso avviene per importanti mutamenti nella legislazione – dall'impulso europeo. L'ultimo stimolo è giunto con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) adottato ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241, che esige, per il suo carattere straordinario, una forte discontinuità oltre che nell'agenda politica<sup>58</sup> anche nelle procedure per realizzarla<sup>59</sup>. È fondamentale comprendere che «l'Unione europea, lungi dal sostituirsi ai suoi Stati membri, chiama questi a fornire nuove prestazioni, lanciando sfide inedite ai loro apparati istituzionali»<sup>60</sup>: le forze politiche devono, quindi, avere la lungimiranza di cogliere questo snodo cruciale della storia non solo per realizzare riforme legislative, ma anche per una riflessione più generale sulle nuove funzioni del Parlamento oggi, inevitabilmente diverse da quelle che aveva nel 1971.

Guardando al Parlamento degli ultimi vent'anni, si scorge l'immagine di due Assemblee caratterizzate da una triplice *arrendevolezza*: all'idea che una riforma costituzionale risolva anche le

---

<sup>58</sup> In proposito, si v. A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi*, 27 luglio 2022, spec. 7: «in sostanza, da qui al 2026, il programma dei governi avrà un contenuto parzialmente vincolato agli obiettivi e alle scadenze del *Next Generation UE*».

<sup>59</sup> Sulle procedure impiegate per l'esame del PNRR, cfr. R. DI CESARE, A. ZITO, *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR*, in *Federalismi*, 21 settembre 2022.

<sup>60</sup> Così, N. LUPO, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell'attuazione del PNRR)*, in *amministrazioneincammino.it*, 5 gennaio 2022, 16.

disfunzioni di diritto parlamentare, rinunciando a produrre innovazioni rilevanti con la revisione dei propri Regolamenti; rispetto alla possibilità di incidere sulla forma di governo, limitandosi ad assecondarne le evoluzioni (e involuzioni); e infine, nei riguardi dei loro Presidenti, a cui hanno trasferito la competenza ad aggiornare le norme interne. Richiamando le parole di Manzella, occorre invece tornare a quella *reattività* agli stimoli esterni che da sempre ha accompagnato le grandi svolte nei tornanti della storia parlamentare. Certo, però, non possono essere decisioni presidenziali che rivestono «talvolta anche un carattere di occasionalità, apparente contraddittorietà e persino, in situazioni di particolare convulsione, di erroneità»<sup>61</sup> a plasmare i caratteri delle nuove funzioni parlamentari. Occorre che questa riflessione trovi formalizzazione in una proposta davvero organica di modifica o, se necessario, in un nuovo Regolamento. Con uno stillicidio di decisioni singole e prive di visione a lungo termine, le Camere condannerebbero se stesse a smarrire il senso profondo della loro esistenza, collocando definitivamente il Parlamento all'ombra di altre istituzioni più reattive.

L'auspicio è che questa sia, finalmente, la stella polare del decisore politico fin dal progetto di riforma attualmente *in itinere* presso la Camera dei deputati.

---

<sup>61</sup> Cfr. A. RIEZZO, *La raccolta dei precedenti alla Camera nell'evoluzione delle strutture amministrative*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, 2013, 73.