



Giulia Sulpizi*

“Eppur si muove”: timide riforme del Regolamento della Camera dei deputati**

SOMMARIO: 1. Lo stato dell'arte in tema di riforme dei Regolamenti delle assemblee elettive. – 2. Le proposte di modifica al Regolamento della Camera dei deputati. – 3. Un adeguamento costituzionalmente necessario: le linee di intervento da definire. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Lo stato dell'arte in tema di riforme dei Regolamenti delle assemblee elettive.

Non ha suscitato la dovuta attenzione la recente approvazione, da parte della Camera dei deputati della XIX legislatura, della proposta di modificazione del Regolamento dell'Assemblea¹.

La seduta del 30 novembre scorso è passata sotto silenzio, celata alle orecchie dei più dal fragore delle discussioni in merito alla legge di bilancio, che dovrà trovare l'accordo della compagine politica entro la fine dell'anno per evitare il tanto vituperato esercizio provvisorio².

Tante sono, infatti, le questioni che agitano il dibattito all'interno della Camera, ma non pare, ad avviso di chi scrive, di minor rilievo la questione inerente ad una – ormai – necessaria modifica delle prescrizioni regolamentari del consesso elettivo, al fine di adeguare tali disposizioni alla revisione costituzionale approvata nel 2020 e di allineare tali norme a quelle contenute nel Regolamento del Senato della Repubblica. Basti, a tal proposito, rammentare che la XVIII legislatura, in data 27 luglio 2022, ha provveduto a dare vita ad un'ampia ed eterogenea riforma,

* Dottoranda di ricerca in Diritto, mercato e persona - Università Ca' Foscari di Venezia.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ Basti qui accennare al fatto che, a seguito dello scioglimento anticipato delle Camere il 21 luglio 2022, le nuove assemblee hanno dato vita alla XIX legislatura con la sola riforma del Regolamento del Senato, mentre la Camera dei deputati non è riuscita ad approvare l'intero impianto di modifiche. Così, S. CURRERI, *Modifiche al regolamento parlamentare in periodo di prorogatio: occorre l'unanimità dei gruppi?*, in *laCostituzione.info*, 27 luglio 2022.

² C. TITO, *L'allarme sui conti risuona in Europa e accende i riflettori sul "caso Italia"*, in *la Repubblica*, 6 dicembre 2022, 4, tra i molti che si sono occupati del tema e della sua rilevanza. Similmente, B. ROMANO, *UE: Italia vulnerabile, rischi elevati per la sostenibilità del debito*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 novembre 2022, 1.

in linea con la modifica costituzionale definita con l. cost. n. 1/2020, concernente la riduzione del numero dei parlamentari³.

Una delle due assemblee, dunque, ha già dato avvio ad un processo di innovazione normativa di non poco conto, intervenendo – si badi – sulle proprie disposizioni interne non solo per quanto riguarda la componente numerica, ma anche in merito ad alcune regole sul funzionamento dell'Assemblea⁴.

La Camera, al contrario, ha subito diversi ritardi⁵. Non stupisce, quindi, che quest'ultima si sia limitata a mutare il proprio Regolamento al solo fine di definire le nuove soglie numeriche richieste per la costituzione di un gruppo parlamentare e per attribuire specifiche facoltà ad alcuni deputati o a uno o a più presidenti di gruppi. Nulla ha ancora stabilito, al contrario, per quanto concerne revisioni maggiormente influenti sulla propria operatività interna, che sono state espressamente rinviate, per una più ampia e precisa riforma del regolamento⁶.

Si tratta, in via conclusiva, di una decisione significativa, che aumenta, invece di diminuire, il divario esistente tra le due camere del Parlamento. Le differenze esistenti, infatti, sono molte e persistono, stante la mancata completa rinnovazione del Regolamento di Montecitorio.

Non a caso, è necessario sempre considerare come le innovazioni normative non siano ininfluenti: il diritto, come si sa, è chiamato a dare risposta a problemi concreti e a istanze della contemporaneità⁷. In specie, il diritto costituzionale e parlamentare si fronteggiano di sovente

³ Si argomenta, non a caso, che «la “resa” della riforma costituzionale dipenderà da una serie di elementi, tra i quali (...) il sistema elettorale e l'eventuale riforma dei regolamenti parlamentari»: così, C. MASCIOTTA, *L'impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'amministrazione*, n. 1, 2022, 2. Similmente argomentano F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019; G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020; ID., *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa, Pisa University Press, 2020; N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020.

⁴ Sulla necessità di avviare una «riflessione complessiva sulle modalità di lavoro degli organi parlamentari e sulle relative procedure» si rinvia alle considerazioni svolte dall'ex Presidente della Camera Fico, nel corso della seduta della Giunta per il regolamento del 4 marzo 2020. Tali tentativi di riforma, però, non hanno trovato una definizione al termine della XVIII legislatura. Per queste ragioni, «all'inizio della XIX legislatura, la Camera si è trovata a dover applicare un regolamento rimasto sostanzialmente immutato da oltre un ventennio e per più parti ormai obsoleto»: così, N. LUPO, *Editoriale. Una legislatura “a ranghi ridotti”, ma (per ora) con meno discontinuità del previsto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2022, 11.

⁵ Si sosteneva inizialmente, non a caso, la possibilità che la Camera dei deputati restasse inerte, aggravando le asimmetrie esistenti fra i due rami del Parlamento, laddove si era argomentato anche della possibilità che entrambe le assemblee restassero inerti. Quest'ultima ipotesi avrebbe avuto importanti e gravi effetti, modificando non solo l'assetto del Parlamento, ma anche le stesse procedure parlamentari: così sostiene G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020. Si afferma, inoltre, che «In mancanza di una revisione regolamentare il ricorso a tali misure sperimentali o a precedenti ben lontani dal testo dei regolamenti potrebbe portare ad una elusione della garanzia prevista ex art. 64 Cost., ad un pregiudizio per la certezza del diritto parlamentare e al rischio di acuire le asimmetrie tra i due rami del Parlamento»: così, C. MASCIOTTA, *L'impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*, cit., 33.

⁶ Così chiarisce, in chiusura, anche l'Allegato A ai resoconti della *Proposta di modificazione al regolamento*, doc. II, n. 5, seduta del 30 novembre 2022, n. 16. Sulla sussistenza di un'asimmetria tra quanto dispongono la Camera e il Senato si vedano G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi*, Numero speciale, n. 3, 2019, 73; S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3, 2017, 648; N. LUPO, *Le nuove regole dei gruppi ma solo al Senato*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2018, 179 ss.; F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo Stato*, n. 10, 2018, 12. Non a caso, all'inizio della XIX legislatura si è assistito alla Camera, dapprima, alla formazione dei gruppi (anche di quelli in deroga) e delle quattordici commissioni permanenti, per, poi, dare avvio al processo di riforma del Regolamento di Montecitorio: così afferma N. LUPO, *Editoriale*, cit., 13.

⁷ Il giurista, come ogni studioso, si interroga e si interessa di problemi. «Noi non siamo studiosi di certe materie, bensì di problemi. E i problemi possono passare attraverso i confini di qualsiasi materia o disciplina»: queste le parole di K.R. POPPER, *La natura dei problemi filosofici*, in *Congetture e confutazioni: lo sviluppo della conoscenza scientifica*, Bologna, il Mulino, 1972, 118. Il suo

con il dato esperienziale e con la prassi⁸, giungendo, spesso, ad introdurre nuove disposizioni per rispondere alle esigenze del sistema giuridico attuale⁹.

Da qui, si può comprendere la centralità che tali riforme regolamentari comportano nell'ordinamento italiano contemporaneo, data la loro ricaduta sul meccanismo operativo dell'Assemblea¹⁰ e dei partiti politici esistenti nella società¹¹.

2. *Le proposte di modifica al Regolamento della Camera dei deputati.*

Sono svariate, oggi, le proposte di modifica del Regolamento della Camera dei deputati al vaglio dell'Assemblea stessa.

pensiero è ripreso e condiviso da S. CASSESE, *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2006, 597 ss., oltre che da R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, FrancoAngeli, 2015, 17. Sull'importanza, poi, dell'interdisciplinarietà, come metodo di cui il giurista contemporaneo deve valersi, Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 16: «(...) attingere a risultati acquisiti in altri settori disciplinari significa semplicemente misurarsi con il reale, e su di esso ragionare di diritto e attraverso il diritto». Non a caso, si afferma, inoltre, nel medesimo testo, che «Il cultore del diritto si mostra con formule prescrittive. Il giurista appare, normalmente, 'più arido e limitato' rispetto ad altri studiosi, in quanto ciò che esula dalle predette formule prescrittive è destinato a rimanere estraneo all'indagine. Nel contempo, egli è talora più preciso di altri osservatori, in quanto le sue tesi debbono misurarsi con una specifica pratica, quale è quella dell'esperienza giuridica». Solo in questo modo si può, quindi, comprendere la complessità delle istanze del mondo – giuridico e non solo – contemporaneo.

⁸ Le fonti del diritto parlamentare sono svariate e si dipanano tra le prescrizioni dei regolamenti parlamentari, della Carta costituzionale, della legislazione ordinaria, degli statuti dei partiti politici, dei regolamenti interni dei gruppi, delle convenzioni/consuetudini costituzionali e della "giurisprudenza" del Presidente di assemblea: questa l'enumerazione contenuta in A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2010, 23, oltre che in L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2018, 71. Non a caso, si discorre ampiamente del legame tra diritto parlamentare e prassi, definendolo come esperienza «sperimentale»: così, M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, 9, come riporta R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 83 ss. Sul punto, si vedano le considerazioni di L. CIAURRO – V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, 32, laddove si afferma come «i Regolamenti parlamentari (...) possano influire, direttamente o indirettamente sulla stessa forma di governo vigente nel Paese».

⁹ È proprio il rapporto tra politica e diritto che è stato individuato il «(...) fondamentale banco di prova per individuare il taglio metodologico di un giurista e valutarne la solidità degli argomenti di ricerca»: così, F. LANCHESTER, *Politica e diritto in Silvano Tosi*, in *Federalismi*, n. 9, 2009, 1, come sostiene anche R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 47. Quest'ultimo riprende, altresì, il pensiero di Silvano Tosi che, nelle sue *Lezioni*, affrontava la definizione di diritto parlamentare, quale «scienza empirica ovvero scienza delle libertà», dove «(...) il partito politico e le forze politiche (...) divenivano fondamentali per comprendere il diritto costituzionale e per la stessa clinica costituzionale rappresentata dal diritto parlamentare».

¹⁰ Sono diversi gli autori che si soffermano sull'importanza delle disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari ai fini del funzionamento delle Camere: da Gianniti e Lupo, a Di Ciolo e Ciaurro, passando per Mannino e Curreri. Le loro posizioni sono richiamate, da ultimo, in tema di gruppi parlamentari, da A. GUSMALI, *Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Bari, Cacucci editore, 2019. Si accenna al principio fondamentale della garanzia della funzionalità del Parlamento: in tal senso, C. MASCIOTTA, *L'impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*, cit., 33.

¹¹ «I partiti politici (...) rimangono protagonisti della vita politica ma sono profondamente cambiati: non più partiti di massa, fortemente ideologizzati, rigidamente organizzati e radicati nel territorio, con strutture politiche che garantivano una dialettica interna e un controllo reciproco; piuttosto, partiti di opinione, di elettori più che d'iscritti, post-ideologici e più pragmatici, socialmente più eterogenei ed interclassisti, con un'organizzazione interna più leggera e meno presenti nel territorio, guidati (...) da un leader, figura oggi imposta dalla mediatizzazione della comunicazione e della competizione politica»: A. MANNINO – S. CURRERI *Diritto parlamentare*, Milano, FrancoAngeli, 2019, 31. Il mutamento della natura e del funzionamento dei partiti politici attuali si riverbera, necessariamente, sulle disposizioni regolamentari: da qui, l'opportunità di considerare tali cambiamenti nell'ambito delle riforme del diritto parlamentare. «Tra gli strumenti della democrazia e tra gli agenti principali delle trasformazioni della rappresentanza (...) ci sono indubbiamente i partiti e i sistemi di partiti»: O. MASSARI, *Strumenti della democrazia e trasformazioni della rappresentanza*, in *Nomos*, n. 2, 2022, 1.

Esse provengono da diversi esponenti politici e prevedono l'intervento su numerose disposizioni che ineriscono alla vita dell'istituzione.

Tra queste, la prima da prendere in considerazione è quella dell'on. Rosato, presentata in data 14 ottobre 2022. Essa attiene all'introduzione nel Regolamento dell'Assemblea del "Comitato per il controllo parlamentare" (art. 16 ter), un organismo politico composto da venti deputati che dovrebbe svolgere un'importante attività istruttoria. Si tratta, in specie, di una centrale funzione di controllo e di rafforzamento delle strutture amministrative dedicate al necessario monitoraggio dei lavori degli onorevoli, al fine di «rafforzare gli strumenti e le procedure per dare maggiore sostegno all'attività di verifica e di controllo da parte del Parlamento»¹².

Si tratta di un organismo che deriva da un'analisi di altri ordinamenti¹³, in cui si fronteggiano due modelli distinti di controllo parlamentare.

Il primo affida tale compito alle Commissioni permanenti, che potrebbero istituire al proprio interno tali Comitati, con un duplice effetto. Da una parte, infatti, si ravvisa un'importante funzione attribuita alla Commissione che si occupa dell'esame della proposta di legge. Dall'altra, si argomenta che tale attività di verifica potrebbe, in questo modo, risultare marginale o meramente conoscitiva¹⁴.

Il secondo modello si riferisce alla creazione di un organo specifico, circostanza che favorirebbe una crescente rilevanza dell'attività svolta dal Comitato stesso¹⁵.

È, dunque, già dalla XVII legislatura che è stata elaborata una proposta sul punto, mai abbandonata nella XVIII e nella XIX legislatura, laddove si è optato per un "modello ibrido" con l'istituzione di un organo specializzato, che «risultasse connesso con il circuito delle Commissioni permanenti e con l'organizzazione più complessiva dei lavori parlamentari»¹⁶. Da qui, deriverebbe un corretto meccanismo di raccordo amministrativo per il monitoraggio dell'Assemblea e un rafforzamento dei vincoli di responsabilità tra Parlamento e Governo¹⁷.

Si segnalano, in ogni caso, tre novità apportate dal testo presentato alla Camera, rispetto alla antecedente versione. Si tratta, in primo luogo, dell'attribuzione alla Conferenza dei Capigruppo di un potere di indirizzo sull'annuale programmazione dei lavori del Comitato, rimettendo la deliberazione in via definitiva al Comitato stesso al fine di sottolineare l'autonomia decisionale dell'istituendo organo. Si introduce, poi, la soppressione della facoltà del Comitato di proporre alle Commissioni permanenti e all'Aula emendamenti ai testi in discussione e, da ultimo, si prevede la previsione della facoltà di richiedere l'ausilio della Corte dei conti, nelle materie di competenza dell'organo, anche da parte del singolo deputato¹⁸.

Sono diverse, dunque, le innovazioni che l'art. 16 ter apporterebbe al Regolamento della Camera, in specie con riferimento alla programmazione dei lavori del Comitato, che avverrà su

¹² Proposta di modificazione al regolamento, doc. II, n.1, del 14 ottobre 2022, 1.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Proposta doc. II, n. 1, 2.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Proposta doc. II, n. 1, 2-3.

base annuale. In questo modo, si comprende l'importanza da attribuire al collegamento tra l'organo, le Commissioni permanenti e il funzionamento della Camera stessa¹⁹.

Appare, poi, fondamentale l'attività di verifica svolta dal Comitato, che è chiamato a delimitare l'oggetto della sua operatività e dei provvedimenti normativi presi in esame, gli adempimenti previsti nelle relative disposizioni e le eventuali questioni di merito connesse su cui si chiede di intervenire. Il controllo si concluderebbe – si prevede – con l'elaborazione di una relazione che dia conto dei risultati acquisiti²⁰.

Di primaria importanza sono, inoltre, il monitoraggio sull'azione del Governo²¹, anche e soprattutto nei suoi rapporti con il Parlamento, e l'attività informativa del Comitato, che può svolgere anche audizioni di rappresentanti dell'esecutivo²².

In secondo luogo, si può esaminare la proposta di modifica presentata dall'on. Mollicone e altri in data 9 novembre 2022, che attiene al mutamento della denominazione della VII Commissione permanente della Camera in “Cultura, istruzione, scienza, ricerca, editoria e sport”, su cui non sussiste particolare dibattito.

Ulteriore progetto è quello patrocinato dall'on. D'Orso e altri, datato 15 novembre 2022, composto di quattro parti essenziali.

La prima linea direttrice di riforma riguarda la riduzione numerica nell'ambito degli organi della Camera, con specifico riferimento alla composizione dei gruppi parlamentari²³. La seconda, invece, attiene alla razionalizzazione del numero delle Commissioni permanenti, con specifica attenzione assegnata ai temi dell'innovazione tecnologica e digitale, della transizione ecologica e della mobilità sostenibile²⁴. La terza si riferisce, poi, ad una, necessaria, revisione dei *quorum* per l'attivazione di specifiche procedure e strumenti²⁵. L'ultima riguarda, invece, l'introduzione di disposizioni per arginare il fenomeno del transfughismo parlamentare. Si prevede, a tal proposito, che i Questori, i Vicepresidenti e i Segretari dell'Ufficio di Presidenza, nonché i Presidenti, i Vicepresidenti e i Segretari delle Commissioni permanenti che entrino a far parte di un gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione decadano dall'incarico²⁶. In questa prospettiva, appare, inoltre, fondamentale l'introduzione di una misura sanzionatoria indiretta, volta a limitare l'erogazione di contributi finanziari ai soli gruppi costituitisi all'inizio della legislatura e a quelli costituitisi ai sensi dell'art. 14, comma 2 del Regolamento, contributo che sarà definito in ragione della consistenza numerica iniziale del gruppo stesso²⁷.

In quarto luogo, bisogna considerare la proposta avanzata dall'on. Magi il 18 novembre 2022, recante delle innovazioni regolamentari che si innestino sui progetti di leggi costituzionali A.C. 726 (Ceccanti ed altri) e A.C. 1173 (D'Uva ed altri), volti a modificare l'art. 71 Cost. In particolare,

¹⁹ Proposta doc. II, n. 1, 3, laddove ci si riferisce all'art. 16 ter, comma 3.

²⁰ *Ibidem*, art. 16 ter, commi 4-7.

²¹ *Ibidem*, art. 16 ter, comma 8.

²² *Ibidem*, art. 16 ter, comma 9.

²³ Proposta di modificazione al regolamento, doc. II, n. 3, del 15 novembre 2022, 1.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Proposta doc. II, n. 3, 2.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

il testo adottato presso la Commissione Affari Costituzionali stabiliva che una proposta di legge d’iniziativa popolare sarebbe sottoposta a *referendum* ove le Camere non la approvassero entro diciotto mesi o la approvassero con modifiche.

Lo scopo dichiarato di tale duplice innovazione – che opera sia sotto il profilo costituzionale che regolamentare – esprime una chiara volontà «di rivitalizzare il circuito democratico, a fronte di una crisi della rappresentanza parlamentare» e di incentivare «il lavoro di elaborazione normativa e di raccolta di decine di migliaia di sottoscrizioni»²⁸ realizzate dai promotori di proposte di legge popolari. La finalità di tale modifica consiste nel rinvigorire il processo di partecipazione dei cittadini alla vita istituzionale del Paese, dando, così, piena attuazione al dettato costituzionale²⁹.

Si è, quindi, sostenuta l’introduzione dell’art. 68 bis al Regolamento della Camera, che, nelle sue disposizioni fondamentali, dovrebbe prevedere che «Quando una proposta di legge di iniziativa popolare è presentata alla Camera, il Presidente, prima di darne annuncio all’Assemblea, dispone la verifica e il computo delle firme degli elettori proponenti, al fine di accertare la regolarità della proposta»³⁰, che «Le competenti Commissioni debbono iniziare l’esame delle proposte di legge di iniziativa popolare ad esse assegnate entro e non oltre un mese dal deferimento. Un rappresentante dei proponenti designato dai primi dieci firmatari della proposta di legge è audito dalla Commissione. L’esame in Commissione deve essere concluso entro tre mesi dall’assegnazione. Decorso tale termine, la proposta di legge è iscritta d’ufficio nel calendario dei lavori dell’Assemblea. In tale caso, la discussione si svolge sul testo dei proponenti, senza che sia possibile avanzare questioni incidentali»³¹ e che «I termini previsti dal comma 3 si applicano anche alle proposte di legge presentate dai Consigli regionali ai sensi dell’articolo 121 della Costituzione. Un rappresentante del Consiglio regionale proponente è audito dalla Commissione»³². Tali previsioni appaiono, ad avviso dei proponenti, fondamentali per rivitalizzare il concetto di rappresentanza politica e ridare affidabilità alle istituzioni.

In ultima istanza, si deve analizzare il progetto presentato dalla Giunta per il Regolamento, composta dal Presidente della Camera dei deputati, l’on. Lorenzo Fontana, dall’(allora) on. Baldelli e da altri deputati in data 23 novembre 2022. In questo documento – forse il più chiaro e il più importante tra tutte le proposte – si individuano due binari di intervento distinti.

Il primo si riferisce ad un mero adeguamento numerico, correlato alla riduzione del numero dei parlamentari, che la stessa proposta afferma debba essere licenziato «in tempi strettissimi»³³. Il secondo, invece, comporta la predisposizione di un disegno di revisione più ampio, «che tocchi una pluralità di settori, al fine di favorire un migliore andamento dei lavori parlamentari a vantaggio dell’Istituzione e della qualità del lavoro di ciascun deputato»³⁴. Si tratta, in ogni caso, di un’elaborazione che già era stata predisposta nel corso della XVIII legislatura, in un testo-base

²⁸ Proposta di modificazione al regolamento, doc. II, n. 4, del 18 novembre 2022, 1.

²⁹ Proposta doc. II, n. 4, 2.

³⁰ Art. 68 bis, comma 1.

³¹ Art. 68 bis, comma 3.

³² Art. 68 bis, comma 4.

³³ Proposta di modificazione al regolamento, doc. II, n. 5, del 23 novembre 2022, 2.

³⁴ Proposta doc. II, n. 5, 2.

delineato dagli onorevoli Baldelli³⁵ e Fiano, adottato dalla Giunta per il Regolamento nella riunione del 27 aprile 2022³⁶. In tale prospettazione già si faceva riferimento al riallineamento numerico derivante dalla riforma costituzionale e alla soppressione di alcune disposizioni, ritenute ormai desuete o superate.

Nella relazione introduttiva al progetto di riforma si delinea, non a caso, il percorso che ha condotto all'approvazione di tale testo. Si sottolinea che tale programma è stato in buona parte condiviso già nella seduta della Giunta del 15 novembre, con un'ulteriore conferma in data 22 novembre, circostanze che hanno portato, il 23 novembre, a proporre all'Assemblea un generale adeguamento di tutti i *quorum* «rideterminati con nuove soglie lievemente incrementate rispetto al parametro strettamente proporzionale, applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2023»³⁷, con l'unica eccezione della disposizione relativa alle soglie numeriche previste per chiedere la chiusura della discussione sia in Assemblea che in Commissione, che si è preferito non variare.

Si è, inoltre, deciso di non intervenire sulla composizione del Comitato per la legislazione³⁸ e sulla riduzione del numero dei Segretari di Presidenza della Camera, norme che potranno essere prese in considerazione, semmai, nel c.d. secondo binario di riforma³⁹. Tali disposizioni attengono, infatti, alla necessità di rivedere complessivamente il sistema che vige in questo ramo del Parlamento, intervenendo, altresì, in maniera significativa, sulla composizione e la costituzione dei gruppi, «anche nell'ottica dell'adozione di misure anti-trasformistiche e (...) anti-frammentazione»⁴⁰.

È quest'ultimo progetto che ha trovato accoglimento nell'Assemblea, introducendo, così, il 30 novembre, un primo passo verso il cammino di riforma regolamentare. Si tratta, evidentemente, di un preliminare tassello di revisione, che, però, non risulta essere sufficiente, ai fini di una più complessiva riformulazione dell'operatività della Camera.

3. Un adeguamento costituzionalmente necessario: le linee di intervento da definire.

Ciò che, a questo punto, si segnala è la necessità di rivedere in senso profondo il Regolamento di Montecitorio.

³⁵ Ora non più parlamentare.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Su una proposta di revisione delle prerogative dei membri del Comitato, in una prospettiva maggiormente garantista anche delle esigenze delle minoranze parlamentari, basti qui accennare alla proposta sul punto di cui discorre l'on. Baldelli nel suo intervento nella Sala della lupa, a Montecitorio, in data 21 giugno 2022. Nel corso, infatti, di una relazione del deputato, sono state ripercorse le ragioni della riforma del Regolamento della Camera e le principali linee direttrici di questi interventi. Le esigenze di tali innovazioni regolamentari, delineati dagli onorevoli Fiano e Baldelli, consistono nella già citata necessità di un adeguamento numerico delle prescrizioni, al fine di dare attuazione al nuovo dettato costituzionale, e di fornire una maggiore tutela delle minoranze politiche e di rinforzare e rinsaldare il concetto di rappresentanza politica, combattendo il fenomeno della mobilità parlamentare. L'incontro di cui si discorre è avvenuto al termine del Seminario di Studi parlamentari Silvano Tosi, cui ho avuto l'onore di partecipare. In tale consesso, dunque, ho avuto la possibilità di essere testimone delle parole dei deputati, che hanno, ampiamente e sapientemente, illustrato le ragioni della riforma regolamentare e le principali prescrizioni innovative rispetto al passato.

³⁹ Proposta doc. II, n. 5, 3.

⁴⁰ *Ibidem*.

In particolare, dovranno essere prese in considerazione tre principali linee direttrici di intervento, che potranno essere esaminate in questa sede⁴¹. In specie, la revisione si dovrebbe occupare di tre diversi ambiti: il primo riguarda l'adeguamento numerico consustanziale alla riforma costituzionale del 2020; il secondo attiene alla proposta di introduzione di disposizioni similari a quelle contenute nella riforma del Regolamento del Senato; il terzo si riferisce alle richieste di individuare nuovi istituti e nuovi strumenti, volti ad assicurare un migliore funzionamento della Camera⁴².

La prima linea di intervento, che ha trovato attuazione, è presto spiegata: si tratta di un'operazione "matematica", piena, però, di significati consistenti. Ha reso, infatti, possibile la costituzione di gruppi e Commissioni parlamentari e ha dato la possibilità di assicurare un coordinamento con le disposizioni del nuovo testo costituzionale⁴³.

Il secondo ambito da analizzare, invece, rappresenta un settore ben più complesso, dal momento che si riallinea agli interventi di revisione già apportati alle disposizioni regolamentari di Palazzo Madama. Non a caso, vista la complessità di tali tematiche, si è deciso di rinviare la decisione su questi punti ad un'ulteriore modifica. Le questioni che, in ogni caso, dovranno essere affrontate possono essere principalmente sintetizzate in tre macro-settori, su cui la riforma del luglio del 2022 al Senato è già intervenuta. Si tratta dell'analisi delle misure volte ad assicurare, in primo luogo, la corrispondenza politico-elettorale tra gruppi parlamentari e partiti; in secondo luogo, della possibilità di creare diverse componenti in seno al Gruppo misto e, da ultimo, delle sanzioni per scongiurare il transfughismo parlamentare.

Oltre, quindi, al già avvenuto adeguamento numerico a seguito della riduzione del numero dei parlamentari, appare opportuno fare, altresì, riferimento alla corrispondenza politico-elettorale tra i gruppi e i partiti. Occorre, infatti, rammentare che, nel sistema giuridico italiano attuale, non si può dimenticare il nesso esistente tra le compagini associative che vivono all'interno e al di fuori delle assemblee elettive⁴⁴.

⁴¹ Si è prospettata una tassonomia delle modifiche regolamentari necessarie alla luce della riforma costituzionale, distinguendo a seconda della "qualità" dell'intervento fra diverse categorie. Si tratta, dunque, di attività apparentemente manufattive, di apparente adeguamento aritmetico; di attività che richiedono una rimodulazione profonda del trinomio funzionalità-rappresentatività-proporzionalità; e, infine, di modifiche ad ampio raggio, opportune e necessarie per il superamento delle asimmetrie che sussistono fra le due Camere. Così argomenta, in particolare, C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020. Si richiama, a tal proposito, altresì la distinzione fra dimensione statica e dinamica delle riforme, come delineata da S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e il funzionamento delle Camere*, in *Federalismi*, n. 10, 2020.

⁴² Sulla necessità di un adeguamento numerico, a seguito della riforma costituzionale, si vedano 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 e V. DI PORTO, *Le riforme al Regolamento del Senato conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari: una cronistoria con un finale da svelare*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2021.

⁴³ Si accenna, poi, solamente al fatto che i regolamenti parlamentari collegano l'attivazione di determinati istituti, nonché la stessa composizione degli organi interni delle Camere, a dei quorum o a numeri fissi: da qui, la rilevanza della riduzione del numero dei deputati e dei senatori in vista dell'utilizzo di tali meccanismi. Così sostengono G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020; ID., *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa, Pisa University Press, 2020 e L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020.

⁴⁴ Si accenna, in questa sede, alla distinzione tra «gruppi politici», costituiti al di fuori del Parlamento, e «gruppi parlamentari», «(...) entrati in Parlamento, integranti i requisiti di per la formazione dei gruppi richiesti dalle norme regolamentari delle assemblee legislative»: entrambe le compagini concorrono alla formazione delle dinamiche istituzionali, data la loro natura intrinsecamente politica. Così, A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., 23. Sul punto, appare, poi, necessario considerare l'innovazione apportata dalle modifiche al regolamento del Senato nel 2022 in merito all'introduzione della figura del "senatore

Non a caso, sia i partiti che i gruppi parlamentari possono essere considerati, a buon diritto, come formazioni sociali fondamentali per lo sviluppo democratico del Paese, espressione dell'art. 49 Cost.⁴⁵. Si tratta di luoghi in cui i singoli esplicano la loro personalità, facendosi promotori e portatori di ideali e sogni⁴⁶.

È, dunque, tale legame inscindibile – tra partiti e gruppi – che le disposizioni regolamentari sono chiamate, oggi, a intervenire, per assicurare una corrispondenza, quanto più possibilmente fedele, tra tali strumenti di rappresentanza⁴⁷.

Sul punto, basti, qui, richiamare le innovazioni al Regolamento del Senato contenute nell'art. 14, in tema di costituzione dei gruppi parlamentari, e nell'art. 21, in tema di adeguato rapporto dialettico tra maggioranza e opposizione, riproduttivo delle frizioni esterne al Parlamento⁴⁸.

Bisogna, poi, considerare la possibilità di dare vita a diverse componenti in seno al Gruppo misto, disciplinandone i criteri direttivi. A tal proposito, infatti, si deve esaminare la funzione – centrale – svolta da tale formazione nell'ambito della vita dell'Assemblea: essa rappresenta un veicolo di tutela del singolo onorevole, una componente essenziale di ciascun ramo del Parlamento⁴⁹. La sua istituzione costituisce, quindi, un adempimento di primario rilievo nell'Assemblea, soprattutto a seguito del mutamento del panorama politico-istituzionale⁵⁰. È,

non iscritto” ad un gruppo: da qui, la centralità della corrispondenza tra candidatura elettorale e seggio in Parlamento. Su questo tema si veda G. AGOLINO, *Il senatore elettivo “non iscritto” ad alcun Gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del Regolamento*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 6, 2022.

⁴⁵ Sulla funzione dei partiti e dei gruppi parlamentari si veda A. MANNINO – S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, cit., 21: qui si argomenta che le modalità di esercizio del potere sovrano sono necessariamente informate al principio rappresentativo, di cui i partiti politici costituiscono chiara espressione. È l'art. 49 Cost. che affida a questi ultimi il compito di proiettare gli interessi dei cittadini all'interno delle Camere, tramite i rispettivi candidati «da loro selezionati e presentati (C. cost. 35/2017)», che, una volta eletti, «si associano nei corrispondenti gruppi parlamentari (artt. 72 e 82 cost.)».

⁴⁶ «(...) nella stessa nozione di gruppo è insita la necessità che l'elemento associativo si basi sull'elemento politico: il gruppo, infatti, nasce dalla condivisione da parte dei suoi componenti di un *idem de re publica sentire*, e dalla creazione, in funzione della realizzazione dei suddetti obiettivi, di un'organizzazione interna, dotata di un vertice»: così, S. CURRERI, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, Torino, Giappichelli, 2004, 247.

⁴⁷ La necessità di trovare una corrispondenza tra sistema partitico e gruppi parlamentari si esplica nel rapporto stesso esistente tra queste due formazioni sociali. Non a caso, si afferma che «Tra i partiti e i rispettivi gruppi esiste quindi un rapporto di immedesimazione organica, che consente di escludere che abbiano natura o di libere associazioni formatesi al loro interno, espressione dell'art. 18 Cost. (...) o di organi interni di ciascuna Camera»: in tal senso, A. MANNINO – S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, cit., 78. Non a caso, uno degli obiettivi – dichiarati – della riforma apportata al Regolamento del Senato nel 2017 era proprio quello di assicurare «(...) una corrispondenza effettiva tra la volontà espressa dagli elettori al momento del voto e la geografia dei gruppi parlamentari all'interno delle Assemblee legislative»: così si esprime A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., 129. Si sostiene, inoltre, che «i gruppi parlamentari sono costituzionalmente necessari e legati ai partiti politici», da intendersi quale «espressione della volontà sovrana del corpo elettorale»: A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, cit., 67.

⁴⁸ L'analisi di queste disposizioni consente di delineare una formazione dei gruppi che sia coerente con un «approccio finalizzato a sottolineare il loro ruolo di diretta proiezione dei partiti in Parlamento», quali «espressioni istituzionali del pluralismo politico»: in tal senso, 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*, n. 30, 2022, 67, laddove si riprende il contenuto di Corte cost., ord. n. 60/2020. Si afferma, dunque, che «le nuove regole escludono pro futuro l'ipotesi di aggregazioni politiche nate prima come gruppi parlamentari e solo dopo come partiti o movimenti».

⁴⁹ È A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, 98 che qualifica il gruppo misto come «gruppo necessario». Diversa è, invece, l'impostazione di A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., 36-37 che qualifica lo stesso come componente «residuale».

⁵⁰ Esso, da mero ente «residuale», per come almeno i Costituenti lo avevano concepito, si è trasformato in un «gruppo omnibus», sempre più simile «ad un parlamento in miniatura, una sorta di microcosmo politico»: così, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 93. In particolare, si è argomentato che «la previsione del gruppo Misto nei regolamenti parlamentari (...) non sembra propriamente riguardare il gruppo in sé, quanto proprio le prerogative del singolo eletto. La sua *ratio* appare essere quella di garantire il libero mandato del rappresentante e (...) la sua *somma funzione* sembra risiedere nell'assicurare il *sommo dissenso*, consentendo la permanenza dell'eletto all'interno di un gruppo politico *nazionale* necessariamente parlamentare»: così, A. GUSMAI, *Riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2020*, in *Forum di quaderni costituzionali*,

dunque, divenuto uno strumento fondamentale, una valvola di sfogo della camera utile a tutelare le prerogative di quei parlamentari che non si riconoscano o che non possano appartenere ad alcuno specifico gruppo⁵¹.

In ultima istanza, si dovrà fare riferimento all'introduzione di meccanismi anti-transfughismo, considerati lesivi del principio – a tutela del singolo parlamentare – del divieto di mandato imperativo⁵².

Si tratta di una questione annosa, che scuote e divide la dottrina e la giurisprudenza da decenni. In particolare, due appaiono le esigenze contrapposte, che necessitano di un difficile bilanciamento⁵³. Da una parte, infatti, si sostiene l'intramontabile libertà degli onorevoli, i quali sono chiamati ad agire nell'ambito delle assemblee elettive senza vincolo di mandato. Possono, dunque, esplicare la loro personalità senza dover rispondere al partito o al gruppo parlamentare di appartenenza⁵⁴. I voti e le opinioni da loro espressi, quindi, non possono essere oggetto di sindacato in alcun modo: da qui, la loro piena indipendenza⁵⁵.

n. 1, 2021, 41, riprendendo le considerazioni di G. NEGRI – G.F. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, X, 1989, 6.

⁵¹ Lo stesso è stato, infatti, attraversato, in entrata e in uscita, da svariati fenomeni migratori, divenendo un «contenitore *bon a tout faire* sia delle dissidenze individuali degli eletti, sia dei desideri di “visibilità” dei piccoli partiti», penalizzati dall'elettorato. Così argomenta S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti*, II, Torino, Giappichelli, 2004, 1-16. In tal senso, sull'importanza del gruppo misto, si esprime anche G. MAESTRI, *Patologie nella genesi delle componenti politiche interne al gruppo misto (e dei gruppi): riflessioni dopo la riduzione dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2021, 23-26.

⁵² Il tema riguarda il disposto dell'art. 67 Cost., che sancisce il c.d. divieto di mandato imperativo, con ciò intendendosi la possibilità per il singolo parlamentare di esprimere liberamente le proprie opinioni e di mutare la propria appartenenza ad un gruppo parlamentare senza subire conseguenze. Il transfughismo ha portato, infatti, ad affievolire il c.d. mandato di partito: da qui, la necessità di riflettere sui confini della «tutela del dissenso individuale» e dell'esigenza di combattere la «mobilità parlamentare»: in tal senso, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008, 224-236 e 245-277, oltre che A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., 279. «Il principio della rappresentanza nazionale e del connesso divieto di mandato imperativo diventano pertanto il fulcro di tutto il sistema politico»: A. MANNINO – S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, cit., 20. Sulla necessità di porre fine, grazie alle riforme del diritto parlamentare, al transfughismo si rinvia anche a N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2001 e a C. MASCIOTTA, *L'impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*, cit., 14.

⁵³ Sulla necessità di operare tale bilanciamento, proprio in ragione dell'insanabile contrasto «tra la prescrizione costituzionale del divieto di mandato imperativo e gli interessi dei partiti che, per attuare la propria politica, tendono a trasformare il mandato parlamentare in un mandato di partito, utilizzando i gruppi in funzione di trasmettitori della loro volontà in parlamento» si veda M.L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2001, 113. Sul tema si rinvia anche a G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2, 2017 e F. SCUTO, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un “irrigidimento” dell'art. 49 Cost. Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello Statuto del Gruppo parlamentare “Movimento 5 Stelle”*, in *Federalismi*, n. 13, 2018.

⁵⁴ Non si impedisce, infatti, al singolo rappresentante di abbandonare il gruppo corrispondente al contrassegno con cui si è presentato alle elezioni, restando sempre libero di iscriversi ad un altro gruppo o al gruppo misto. Così argomentano, *ex multis*, S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 1999, 263 ss.; V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, 94 ss.; M. RUBECCHI, *Dai partiti ai gruppi: le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XIV legislatura*, Roma, Luiss University Press, 2009, 46 ss. Sulla piena compatibilità tra le disposizioni sanzionatorie e il divieto di mandato imperativo si esprime A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in *Forum costituzionale*, 6 marzo 2018.

⁵⁵ Non a caso, si è assistito negli ultimi anni «(...) ad un'intensificazione esponenziale del contenzioso processuale tra iscritti e partiti politici; una conflittualità debordante i limiti e le dinamiche interne, ormai naturalmente percepita come *giustiziabile* in sede giurisdizionale, quindi all'esterno della dimensione associativa»: così N. PIGNATELLI, *La tutela degli iscritti innanzi al potere privato dei partiti politici: la sospensione cautelare della nomina del Presidente del M5S*, in *Federalismi*, n. 6, 2022, 280; ID., *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*, in *Gruppo di Pisa*, n. 2, 2019, 1 ss.

Dall'altra, si argomenta della necessità di limitare pratiche abusive di tale prerogativa. Molti sono, infatti, gli onorevoli che approfittano di tale possibilità al fine di operare numerosi cambi di fazione, di sovente criticati sia dagli ex colleghi che dagli avversari politici⁵⁶.

Per tali ragioni, non si può prescindere dal considerare che il contrasto a tale fenomeno è stato uno dei principali motori della riforma al regolamento del Senato approvata a luglio⁵⁷. Non a caso, sono state introdotte in quella sede diverse disposizioni sanzionatorie, in linea di continuità con le innovazioni precedentemente apportate nel 2017⁵⁸.

Tra queste si possono considerare le modifiche a quanto disposto dagli artt. 18 e 27 del Regolamento del Senato, in tema di decadenza dagli incarichi ricoperti nell'Assemblea a seguito della cessazione dell'appartenenza ad un gruppo parlamentare. Si tratta, chiaramente, di un meccanismo volto a disincentivare, anche se indirettamente, le migrazioni da una compagine politica all'altra.

Si introduce, inoltre, una disposizione finale, la quale esplicitamente sancisce che, al fine di scoraggiare i trasferimenti ad altri gruppi parlamentari, «il Consiglio di Presidenza stabilisce la riduzione del 50 per cento del contributo proporzionale (...) nei confronti del Gruppo del quale il Senatore cessa di far parte, attribuendo il 30 per cento del contributo proporzionale iniziale al Gruppo di destinazione. (...) Qualora il Senatore non si iscriva ad alcun Gruppo parlamentare, i risparmi di spesa sono destinati al bilancio del Senato»⁵⁹.

Tali problemi e istanze non sono sconosciuti a Montecitorio. Anche la Camera dei deputati combatte da tempo con problematiche quali la mancanza di responsabilità dei membri dell'Assemblea e la mobilità parlamentare⁶⁰.

Da ultimo, è necessario esaminare, quale terzo ambito di intervento sul Regolamento, le proposte, avanzate alla Camera, di introdurre nuovi istituti o organi di funzionamento dell'Assemblea. Tali modifiche, infatti, sono volte ad assicurare, da una parte, un efficientamento del sistema⁶¹ e, dall'altra, a garantire la tutela di istanze di rappresentatività in seno al consesso elettivo⁶². Ci si riferisce, in specie, sotto il primo profilo, all'istituzione del Comitato per il controllo parlamentare e, con riferimento al secondo aspetto, ai nuovi strumenti, da introdursi

⁵⁶ Basti pensare al fatto che nella XVII legislatura i fenomeni di mobilità parlamentare hanno raggiunto livelli record, finendo, così, per dare vita ad una netta distinzione tra la formazione dei gruppi parlamentari e il panorama politico che si era presentato ai cittadini in occasione delle competizioni elettorali, a seguito dell'apparizione di numerosi gruppi privi di ogni corrispondenza con un partito o un movimento politico. Sul punto – e sugli aspetti patologici di tale sistema – è intervenuto ampiamente L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018, 13 ss.

⁵⁷ Così argomenta, esaminando tutte le linee di tendenza della riforma del 2022, E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato*, cit., 60 ss.

⁵⁸ Sulla nuova disciplina regolamentare introdotta nel 2017 al Senato, volta a intensificare il legame tra gruppo e partito, si è espresso A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., 129: in tal modo, «(...) si evita di vanificare il principio democratico, impedendo la separazione dell'attività del parlamentare dagli orientamenti espressi dagli elettori attraverso la consultazione elettorale».

⁵⁹ Art. 7, disposizione finale della riforma del Regolamento del Senato approvata il 27 luglio 2022.

⁶⁰ «(...) occorre rimarcare la necessità di provvedere ad un effettivo coordinamento delle regole di formazione dei gruppi parlamentari all'interno delle Assemblee legislative. (...) le divergenze di disciplina contenute nei regolamenti di Camera e Senato potrebbero comportare effetti potenzialmente esiziali non solo sul buon funzionamento dell'organo legislativo, ma, soprattutto, sulle dinamiche della forma di governo»: in tal senso, A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., 142, richiamando il pensiero di N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum costituzionale*, 5 gennaio 2018.

⁶¹ Sulle esigenze che stanno alla base delle riforme regolamentari si vedano gli interventi degli onorevoli Baldelli e Fiano a Montecitorio il 21 giugno 2022, già citati in precedenza.

⁶² *Ibidem*.

nell'art. 68 bis del Regolamento, per rafforzare l'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare e regionale. Il primo tra questi è un organismo che ha come funzione quella di assicurare un buon controllo parlamentare, similmente a quanto avviene in altri ordinamenti⁶³. Il secondo, invece, è uno strumento volto ad assegnare maggiore peso e rilevanza ad istituti di democrazia diretta, che comportino una più forte ed evidente partecipazione dei cittadini⁶⁴.

Si tratterebbe, in ogni caso, di due novità che si porrebbero, però in disarmonia con il Regolamento del Senato, non essendovi in quel testo simili previsioni.

Queste esigenze – di revisione complessiva del sistema – sono già state soddisfatte a Palazzo Madama, che, nel luglio 2022, ha introdotto, nell'art. 20 bis del suo Regolamento, il Comitato per la legislazione⁶⁵.

Quest'ultimo svolge, infatti, importanti compiti di natura tecnico-giuridica, esprimendo dei giudizi sulla qualità dei testi normativi⁶⁶ e contribuendo, in maniera significativa, ad una parlamentarizzazione delle disposizioni adottate durante la crisi pandemica dal Governo e ad assicurare un più regolare funzionamento della procedura legislativa⁶⁷.

Quest'esigenza – di riforma complessiva del funzionamento e dell'operatività dell'assemblea – è, dunque, comune a entrambi i rami del Parlamento.

Le similitudini tra la regolamentazione della Camera e del Senato dovrebbero, non a caso, essere molte: da qui, si può evidenziare come la necessità di revisione del sistema sia presente, non solo al fine di adeguare le prescrizioni regolamentari alla riforma costituzionale del 2020 in

⁶³ Ci si riferisce alla proposta dell'on. Rosato *ante* citata.

⁶⁴ Il rinvio è alla proposta dell'on. Magi.

⁶⁵ Tale organismo – già presente da anni nella Camera dei deputati – è composto in modo tale da garantire una rappresentanza paritaria tra maggioranza e opposizione. L'obiettivo consisteva certamente nella volontà «di eliminare una delle non poche disarmonie tra le due Camere»: così, F. MICARI, *L'introduzione del Comitato per la legislazione al Senato: commento al nuovo articolo 20-bis del Regolamento*, in *Rivista AIC*, n. 5, 2022, 75. Tale introduzione ha lo scopo di consentire un maggiore e migliore coordinamento funzionale tra i due rami del Parlamento, anche nella prospettiva di un «monocameralismo temperato»: in tal senso, sull'evoluzione procedimentale dei più moderni sistemi costituzionali: così, A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi, 2020, 30. Restano, però, molte le differenze tra i due Comitati, che agiscono nelle due diverse camere. Diversa è, infatti, la composizione di questi organi e dissimile è il loro funzionamento. Si registra, appunto, il mancato coinvolgimento obbligatorio del Comitato al Senato sull'esame delle leggi delega o di delegificazione che, invece, sussiste alla Camera e rinforza il coinvolgimento del Parlamento nel suo ruolo di co-legislatore. A Palazzo Madama, poi, il Comitato è chiamato ad elaborare delle valutazioni di impatto delle politiche, compito che non è affidato all'omologo di Montecitorio: così sempre F. MICARI, *L'introduzione del Comitato per la legislazione al Senato: commento al nuovo articolo 20-bis del Regolamento*, cit., laddove si discorre ampiamente delle differenze di disciplina e di operatività tra i due Comitati. Da qui, l'importanza di ravvicinare le disposizioni che regolamentano i due Comitati: così, V. DI PORTO, *La riforma "furba" e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerali dell'ordinamento*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 3, 2020, 398; G. RIVOSECCHI, *Bicameralismo e procedure intercamerali*, in A. MANZELLA – F. BASSANINI (a cura di), *ASTRID, Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, il Mulino, 2007, 67-76; F. Micari, *L'introduzione del Comitato per la legislazione al Senato: commento al nuovo articolo 20-bis del Regolamento*, cit., 95-96.

⁶⁶ F. MICARI, *L'introduzione del Comitato per la legislazione al Senato: commento al nuovo articolo 20-bis del Regolamento*, cit., 75.

⁶⁷ Così già era avvenuto per il Comitato introdotto alla Camera dei deputati: così, V. DI PORTO, *La Circolare nella giurisprudenza del comitato per la legislazione: una storia intensa, senza pretese*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2022, 350 ss.; per un approfondimento sul ruolo dei DPCM nelle procedure in tempo di crisi E. GRIGLIO, *La parlamentarizzazione dei DPCM "pandemici: un caso di inversione dell'onere della prova*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Filangieri. Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Quaderno 2020, Napoli, Jovene, 2020, 59-76. Lo scopo era quello di combattere la c.d. fuga dalla legge, ossia «la propensione del Governo ad utilizzare in misura crescente gli strumenti della delega o della decretazione d'urgenza, o anche ad introdurre categorie del tutto atipiche di atti normativi, in luogo della canonica legge approvata dal Parlamento»: così, 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*, n. 3, 2017, 9, riprendo anche considerazioni di R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Genova, Grafo, 2011, 13-27.

tema di riduzione del numero dei parlamentari⁶⁸, ma anche e soprattutto di dare origine ad una – ormai ineludibile e tanto attesa – rimodulazione del sistema giuridico italiano contemporaneo⁶⁹.

Appare, infatti, in maniera lapalissiana lo stretto legame che sussiste tra prassi e istituzioni⁷⁰, fra esperienza e tecnica normativa⁷¹, fra disposizioni regolamentari per il funzionamento dell'aula e dei suoi organi e sistema partitico⁷².

4. Considerazioni conclusive.

Sulla base, quindi, delle considerazioni fin qui svolte, si possono trarre alcune conclusioni.

Innanzitutto, ribadendo il nesso sussistente tra revisione costituzionale e riforma del sistema di funzionamento delle istituzioni⁷³, appare fondamentale questa prima, anche se timida, innovazione apportata alla Camera dei deputati.

⁶⁸ F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019, 2 e C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2020, 73 ss.

⁶⁹ Si tratta di una riforma cruciale. Essa è così definita da N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 3, 2020 e da G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione Affari costituzionali)*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2019, 5. Sull'importanza di introdurre degli strumenti per rendere maggiormente simili le disposizioni dei due Regolamenti si rinvia a N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in F. BASSANINI-A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, Passigli, 2017; ID., *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, in *Federalismi*, n. 29, 2020. Non a caso, si argomenta che si tratta «di asimmetrie che non trovano una ragion d'essere nella diversa composizione o distribuzione delle funzioni delle due Camere, ma in retaggi del passato e che, pertanto, non trovano più, ad oggi, motivi giustificativi»: C. MASCIOTTA, *L'impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*, cit., 31.

⁷⁰ «Per la comprensione del diritto parlamentare non ci si può limitare ad un'interpretazione formale delle disposizioni scritte ma si deve tenere conto anche del dato politico (Miceli), cioè, tra l'altro, dei rapporti politici esistenti tra i partiti e i rispettivi gruppi parlamentari e della necessità di assicurare la funzionalità del sistema politico»: così, A. MANNINO – S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, cit., 38-39.

⁷¹ Si accenna, non a caso, alla c.d. ermeneutica dell'esperienza: in questo senso, «la necessità di perseguire l'obiettivo del “buon andamento” comporta che la scelta di significato sia il risultato di un processo valutativo mediato dal concreto modularsi dell'esperienza». Così si esprime R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 424, che riprende N. LIPARI, *La giurisprudenza costituzionale nel sistema delle fonti del diritto civile*, in S. LORUSSO (cur.), *Costituzione e ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 2009, 75 ss., laddove si afferma che si debba guardare «(...) al precetto come risultato di un processo valutativo mediato dal concreto modularsi dell'esperienza». «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»: così si è espresso il Presidente di Assemblea come da A.C., res. sten., seduta antimeridiana del 18 febbraio 1971, 25904.

⁷² «La concreta realizzazione del pluralismo politico-sociale si realizza (...) specie in una democrazia parlamentare, attraverso delicati equilibri procedurali interni alle Assemblee legislative, in grado persino di riflettersi sul significato stesso delle disposizioni costituzionali»: A. GUSMAI, *Riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2020*, cit., 16. Sul punto si sono interrogati svariati autori. Tra questi, M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017 e L. ELIA, *Riforma dei partiti mediante le norme dei Regolamenti parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *Giornale di storia costituzionale su I regolamenti parlamentari nei momenti di svolta della storia costituzionale italiana*, n. 15, 2008, 201 ss. Le norme regolamentari servono proprio per preservare «la funzionalità dei lavori parlamentari»: A. D'ANDREA, *Il ruolo del Parlamento: una centralità ritrovata?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2022, 18.

⁷³ In particolare, l'esigenza di riforma alla Camera dei deputati è stata ampiamente sottolineata dall'ex Presidente della Camera stessa, Roberto Fico, che, nella seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 4 marzo 2020, dedicata ai possibili effetti della revisione costituzionale, ha sottolineato la necessità di «(...) ridefinire le complessive modalità e procedure di lavoro degli organi parlamentari, in modo da predisporre eventuali adeguamenti volti a rendere più efficace e razionale il lavoro dei deputati, assecondando così una richiesta più volte – e da parecchie legislature – avanzata dai deputati e dai Gruppi». Così afferma N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, cit., 329.

Quest'evoluzione, non a caso, si pone quale apripista per le ulteriori – necessarie, annunciate e mai smentite – modifiche che l'Assemblea è chiamata a definire⁷⁴.

Tali nuove prescrizioni avranno come scopo quello di tutelare le prerogative dei parlamentari, dei gruppi e delle commissioni. L'adeguamento numerico consente, infatti, la costituzione di tali compagini e la possibilità per i singoli di esercitare azioni a tutela dei loro interessi⁷⁵.

Si tratta, dunque, di un primo passo verso una più ampia revisione del regolamento dell'Assemblea, che si imporrà come la più completa e importante dal 1971, anno che vide l'approvazione dei testi che hanno delineato le regole operative dei due rami del Parlamento⁷⁶. A poco più di cinquant'anni da tale profondo mutamento, si ripropone, infatti, una forte esigenza di riforma del sistema⁷⁷, che non potrà che influire, anche, su un necessario ripensamento del bicameralismo parlamentare italiano⁷⁸.

In questa prospettiva, la riforma costituzionale del 2020 poteva rappresentare un'occasione di cambiamento di non poco conto, quale possibile veicolo per incentivare un nuovo funzionamento delle assemblee, centri di realizzazione dell'indirizzo politico del Paese⁷⁹.

A fronte, poi, di una parità di funzioni tra le due camere elettive, appare quanto meno poco opportuno – per non dire, poco coerente – continuare ad applicare regole diverse al Senato e alla Camera⁸⁰: da qui, l'esigenza di provvedere ad una revisione non solo dei regolamenti, ma, soprattutto, di *entrambi* i regolamenti.

Per queste ragioni appare necessaria una vera uniformità regolamentare⁸¹, che sia idonea, tra l'altro, a fornire una risposta ai cambiamenti politici e sociali che agitano l'ordinamento⁸².

⁷⁴ Si accenna, qui, alle esigenze di riforma ribadite più volte da più parti politiche, come si evince dalle proposte di modifica al Regolamento della Camera e dalle relazioni degli onorevoli Baldelli e Fiano, già citate *ante*.

⁷⁵ Si trattava di un adeguamento numerico necessitato da numeri più bassi alla Camera dei deputati a seguito della riduzione del numero dei parlamentari: diversamente, non sarebbero stati rispettati dei criteri di proporzionalità. «(...) la riduzione del numero dei parlamentari, lungi dal risolversi in una mera operazione aritmetica, porterà con sé effetti sistemici così rilevanti da incidere profondamente non solo sulla legge elettorale, ma anche sull'organizzazione ed il funzionamento stesso dell'attività parlamentare e, in prospettiva, sul ruolo stesso del Parlamento»: A. MANNINO – S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, cit., 119.

⁷⁶ Sull'importanza e la centralità che la riforma dei regolamenti parlamentari del 1971 ha assunto si rinvia a V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 30 ss.

⁷⁷ Già tale esigenza era sentita in passato e riecheggia ancora oggi: sul punto, N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, cit., 329; ID., *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017, 3 ss.; ID., *Dopo la riduzione dei parlamentari e nel mezzo della pandemia, una "finestra d'opportunità" per il rinnovamento del parlamentarismo in Italia?*, Editoriale, n. 3, 2020; A. GUSMAI, *Riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2020*, cit., 22.

⁷⁸ «(...) la riduzione di deputati e senatori potrebbe rappresentare l'occasione per prendere atto della ulteriore conferma del bicameralismo simmetrico (...) e per adeguare fino in fondo a questa logica l'organizzazione di due Camere intese come organi del medesimo Parlamento»: da N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, cit., 342.

⁷⁹ La centralità delle Camere e l'importanza per le stesse di riacquistare un ruolo fondamentale nell'attuale forma di governo italiana, anche e soprattutto a seguito della pandemia, è evidenziata da N. LUPO, *Editoriale*, cit., 13.

⁸⁰ A. MANNINO – S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, cit., 73, che incoraggiano un riallineamento della disciplina dei regolamenti del Senato e della Camera.

⁸¹ Volta a riprodurre, da una parte, le innovazioni apportate al Senato nel Regolamento della Camera e viceversa: le modifiche a questi testi, infatti, appaiono di primario rilievo, perché entrambe idonee – anche se con finalità e mezzi diversi – a fornire risposte concrete alle istanze della contemporaneità. Le innovazioni, in specie, apportate al Regolamento del Senato appaiono incoraggianti: da qui, l'esigenza di uniformità tra le diverse prescrizioni regolamentari. In tal senso, N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi*, Numero speciale 1, 2018, spec. 21 ss.

⁸² A. GUSMAI, *Riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2020*, cit., 30: «A rilevare (...) specie in un Parlamento ridimensionato, non dovrebbe più tanto essere la consistenza numerica del raggruppamento, quanto la corrispondenza ad una formazione politica che si è presentata alle elezioni ed ha ricevuto consensi da una frazione del corpo elettorale». Sull'evoluzione, in particolare, della relazione tra partiti politici, gruppi parlamentari e condizioni socio-culturali:

Solo in questo modo le modifiche dei regolamenti parlamentari potranno rappresentare dei primari veicoli e motori di una più generale riforma del sistema giuridico esistente, per un riassetto dell'attuale forma di governo italiana⁸³.

ABSTRACT[IT]

La riforma costituzionale in tema di riduzione del numero dei parlamentari del 2020 ha comportato la necessità di rivedere le prescrizioni regolamentari delle Camere. Non a caso, si è intervenuti, dunque, su queste disposizioni, dapprima a luglio 2022 al Senato e, da ultimo, con l'approvazione, il 30 novembre, di un adeguamento numerico delle norme in tema di composizione dei gruppi e delle commissioni a Montecitorio. Tale innovazione, seppure di contorno, si pone – a ben vedere – come apripista di una revisione più complessiva del sistema organizzativo dell'Assemblea. Si potrà, dunque, evidenziare lo stretto nesso che sussiste tra prescrizioni costituzionali, regolamentari e sistema partitico. Tale complesso legame influisce, infatti, in maniera totale sulla forma di governo parlamentare, mutandone contorni e connotati.

ABSTRACT[EN]

2020 constitutional reform – that has led to the reduction of the number of Italian MPs – caused a necessary revision of the parliamentary regulations. This is the reason why the Senate approved innovative prescription in July 2022, while the Camera dei deputati has little done. This chamber, in fact, only changed the numerical composition of its groups and commissions in November 2022. Nevertheless, it is vital a complete and groundbreaking revision of these regulations, that contributes to a new functioning of the Parliament itself. In this way, we can understand the strict connection between the Italian Constitution, the parliamentary regulations and the political parties' system. Therefore, we can analyze how this relationship influences on the Italian form of government, defying its nature and characteristics.

sul punto si veda A. MANNINO – S. CERRERI, *Diritto parlamentare*, cit., 20 ss. Sull'importanza, in specie, di un cambio di mentalità e di etica politica, prima che di disposizioni normative e regolamentari, si vedano le chiare considerazioni di G. AGOLINO, *Il senatore elettivo "non iscritto" ad alcun Gruppo*, cit., 275-276. Si deve, dunque, sottolineare la necessità di una riforma organica dei regolamenti «fondata su un ripensamento complessivo dell'attuale funzionamento delle Camere»: da qui, si deve comprendere lo stretto legame che sussiste tra riduzione del numero dei parlamentari, innovazioni regolamentari, sistema elettorale e istanze di partecipazione procedurale delle minoranze. Così si esprime C. MASCIOTTA, *L'impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*, cit., 34.

⁸³ Sulla necessità di riforme istituzionali, come conseguenza del PNRR, si veda, in primo luogo, il contributo di L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consultaonline*, n. 2, 2022. Non a caso si afferma che la stessa riforma apportata da ultimo al Regolamento del Senato, a luglio 2022, abbia una «natura innovativa e non meramente adattiva (...), intesa come avanguardia rispetto ad una auspicata trasformazione della forma di governo»: in tal senso, E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato*, cit., 54-55. «Questo tipo d'intervento di riforma regolamentare (...) potrebbe invece costituire uno strumento di compromesso e di mediazione fra Parlamento e Governo, nonché interesse degli stessi partiti. Cercare di dare stabilità ai gruppi consentirebbe qualche possibilità di maggiore stabilità governativa e nello stesso tempo agevolerebbe un incremento di quell'immagine di affidabilità dei partiti che negli ultimi tempi si è molto annebbiata»: E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017, 35. «È molto probabile (...) che la riduzione del numero dei parlamentari, lungi dal risolversi in una mera operazione aritmetica, porterà con sé effetti sistemici così rilevanti da incidere profondamente non solo sulla legge elettorale, ma anche sull'organizzazione ed il funzionamento stesso dell'attività parlamentare e, in prospettiva, sul ruolo stesso del Parlamento»: queste le parole – chiare – di A. MANNINO – S. CERRERI, *Diritto parlamentare*, cit., 119. Si sottolinea, dunque, che l'obiettivo di rivitalizzare il Parlamento nella forma di governo italiana contemporanea potrà essere conseguito «soltanto con una riforma organica e strutturale delle norme che regolano il "gioco" della dialettica parlamentare»: C. MASCIOTTA, *L'impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*, cit., 34.

PAROLE CHIAVE

Riforma costituzionale; parlamento; regolamenti parlamentari; gruppi parlamentari; partiti politici; forma di governo parlamentare.

KEYWORDS

Constitutional reform; parliament; parliamentary rules of procedures; political parties; parliamentary groups; parliamentary system of government.