

Rivista N°: 4/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 12/11/2016

AUTORE: Vincenzo Casamassima *

LA RIFORMA COSTITUZIONALE RENZI-BOSCHI E IL RUOLO DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI. NOTAZIONI SU ALCUNI PROFILI RILEVANTI

Sommario: 1. Il diritto parlamentare, tra la Costituzione e i regolamenti delle Camere; 2. I regolamenti parlamentari e l'attuazione della riforma costituzionale. Aspetti generali e questioni preliminari. 2.1. Costituzione e regolamenti parlamentari, tra presente e futuro: un rapporto in via di trasformazione? 2.2. La questione della maggioranza prevista per l'adozione dei regolamenti parlamentari. 2.3. La questione dell'applicabilità dei regolamenti attualmente vigenti, dopo l'entrata in vigore della riforma, «in quanto compatibili»... 2.4. ...e quella della tempistica dell'approvazione di nuove norme regolamentari applicabili alle «nuove» Camere (e, in particolare, al Senato). 3. Minoranze e opposizioni nelle (nuove) Camere. 4. Verso una ridefinizione dell'organizzazione interna delle Camere: il ruolo dei regolamenti parlamentari. 4.1. La «nuova» rappresentanza senatoriale e i suoi riflessi organizzativi: notazioni generali. 4.2. I gruppi politico-parlamentari nel nuovo Senato: una scelta non obbligata (e forse neanche opportuna). 4.3. Le commissioni parlamentari: forme e limiti della loro possibile previsione nelle «nuove» Camere. 5. Le «questioni di competenza» e le intese tra i Presidenti delle Camere: l'inquadramento dell'art. 70, comma 6, e il ruolo dei regolamenti parlamentari. 6. Considerazioni conclusive. La riforma costituzionale e il duplice ruolo dei regolamenti parlamentari.

1. Il diritto parlamentare, tra la Costituzione e i regolamenti delle Camere

Partendo dalla piana definizione del diritto parlamentare come «complesso di norme che disciplinano l'organizzazione interna delle Camere, l'esercizio delle loro funzioni e i rapporti con gli altri organi (costituzionali e di rilevanza costituzionale) e con i soggetti terzi»¹, ci

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa; professore a contratto di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi del Sannio di Benevento.

¹ L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il ed., il Mulino, Bologna, 2013, p. 13. Si tratta, come è evidente, di una definizione espressiva di una concezione «materiale» del diritto parlamentare, inteso come diritto «sul» Parlamento, che si differenzia da concezioni «formali» del medesimo, secondo le quali il diritto parlamentare si esaurirebbe nel diritto «delle» assemblee parlamentari, ovvero nel diritto prodotto dalle Camere nell'esercizio della propria autonomia normativa. Una concezione in tal senso restrittiva del diritto parlamentare è sostenuta, per esempio, da T. MARTINES-G. SILVESTRI, *Le fonti del diritto parlamentare*, in T. MARTINES-G. SILVESTRI-C. DECARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Il ed., Giuffrè, Milano, 2011, p. 38. La differenza tra approcci materiali e formali alla definizione del diritto parlamentare, su cui non è qui il caso di soffermarsi in termini generali, è di non trascurabile rilevanza, dal momento che, come rilevato da R. IBRIDO, *L'interpretazione del*

pare opportuno, ai fini del presente lavoro, richiamare alla mente, in maniera non certo originale e senza poterne qui approfondire le implicazioni generali, un dato di fondamentale rilevanza. Mi riferisco al dato della stretta relazione, normativa e funzionale, tra diritto costituzionale e diritto regolamentare del Parlamento², relazione nella quale i regolamenti parlamentari trovano il fondamento della propria legittimazione, come espressione di autonomia costituzionalmente riconosciuta e garantita, e dei propri limiti, a loro volta tracciati dalla Carta costituzionale, che, in maniera espressa o meno, richiede l'intervento dei suddetti regolamenti in vista dell'attuazione di molti degli istituti da essa previsti³.

Se, dunque, è nello stretto rapporto tra normativa costituzionale e regolamenti parlamentari, espressamente richiamati dalla Carta, come è noto, all'art. 64, comma 1, e ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 72, che trovano attuazione e sviluppo le potenzialità normative di cui la Costituzione è portatrice, i regolamenti delle Camere si configurano quale terreno privilegiato di innovazione istituzionale, in risposta a trasformazioni degli scenari politico-parlamentari e, a maggior ragione, della stessa cornice costituzionale.

Scendendo dal generale al particolare e accostando specificamente le questioni che saranno oggetto del presente lavoro, è ampiamente condivisa l'opinione che il disegno di legge di revisione costituzionale approvato, in seconda lettura, dalla Camera dei deputati il 12 aprile 2016 si caratterizzi, tra l'altro, per il demandare al momento dell'attuazione una pluralità di scelte decisive ai fini della determinazione del volto che potrà concretamente assumere il nostro (nuovo) sistema istituzionale, in caso di approvazione referendaria della riforma Renzi-Boschi⁴. Se è proprio di ogni processo di revisione costituzionale, in ragione del

diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari, Franco Angeli, Milano, 2015 p. 41, l'accoglimento di una concezione materiale dello stesso, secondo cui è diritto parlamentare tutto il diritto "sulle" assemblee parlamentari, rende alquanto ardua l'individuazione di una linea di demarcazione tra interpretazione costituzionale e interpretazione parlamentare: la prima, come è noto, contraddistinta nel nostro ordinamento, in ultima analisi, dalla preminenza del ruolo svolto dalla Corte costituzionale; la seconda, caratterizzata, invece, dalla preminenza del ruolo svolto dai Presidenti di Assemblea e dall'elevato grado di apertura dei suoi percorsi nei confronti di soluzioni più disponibili che in riferimento ad altri settori dell'ordinamento a recepire le istanze proprie dei destinatari delle norme, in questo caso quasi integralmente coincidenti con i produttori delle stesse.

² In generale, sui regolamenti parlamentari, la loro natura e la loro posizione nel sistema delle fonti, cfr., tra gli altri, oltre alle pertinenti sezioni, dei manuali istituzionali di diritto costituzionale e di diritto parlamentare, A. MANZELLA, *Commento all'art. 64 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le Camere*, Zanichelli/Foro italiano, Bologna/Roma, 1986, p. 1 ss.; M. MANETTI, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, p. 638 ss.; G.G. FLORIDIA-F. SORRENTINO, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. giur.*, vol. XXVI, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1991; G.G. FLORIDIA, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Utet, Torino, 1997, p. 70 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 367 ss.; L. GIANNITI-C. DI ANDREA, *Art. 64*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, p. 1221 ss.; S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 338 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009, p. 241 ss. A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in F. GALGANO (a cura di), *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca. Disposizioni sulla legge in generale art. 1-9*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 2011, p. 569 ss.

³ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., il Mulino, Bologna, 2003, p. 39, rileva in proposito che, «rispetto all'autonomia parlamentare, la Costituzione offre [...] il quadro delle attribuzioni ed i principi procedurali base», creando «uno spazio che spetta al potere normativo delle Camere colmare con una disciplina, corrispondente alle esigenze "politiche" di funzionalità parlamentari, che deve però mantenersi all'interno di quel quadro e di quei principi».

⁴ Per un quadro dei contenuti della riforma costituzionale recentemente approvata dal Parlamento, si vedano E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press,

ruolo stesso che alle norme costituzionali deve riconoscersi all'interno di un ordinamento giuridico, l'apertura ad una pluralità di opzioni attuative, tale apertura pare particolarmente accentuata nel caso della riforma costituzionale qui oggetto di esame, la quale – cosa di particolare importanza e su cui torneremo a riflettere più avanti – introduce (*rectius*, introdurrebbe, ove entrasse in vigore) elementi di forte discontinuità giuridica ed istituzionale. Ciò vale soprattutto con riguardo alle innovazioni relative all'organizzazione e alle funzioni delle Camere e, in maniera particolare, alla definizione del ruolo riconosciuto al (nuovo) Senato, alla quale sono strettamente legate, come è evidente, le sorti del «superamento del bicameralismo paritario», richiamato, fin dal titolo del disegno di legge di revisione costituzionale, tra le finalità principali della riforma (forse “la finalità” principale).

Lungi dal volere, in questa sede, provare a dare conto analiticamente di tutti i nodi che la riforma non scioglie e a delineare, in ordine agli stessi, i possibili percorsi dell'attuazione costituzionale, mi propongo, molto più limitatamente, di soffermarmi, attraverso l'esame di alcune questioni particolarmente significative, che non potranno peraltro essere trattate se non in maniera molto sintetica, sul ruolo riconosciuto dalla Costituzione riformata ai regolamenti parlamentari in vista dell'attuazione di una parte rilevante delle innovazioni introdotte.

La prima parte del contributo sarà dedicata alla trattazione, anche attraverso la lente dell'interpretazione di una specifica disposizione transitoria del testo di revisione costituzionale, di alcuni profili di carattere preliminare, attinenti alla (ri)definizione della relazione tra Costituzione e regolamenti parlamentari, relazione della quale dovranno essere necessariamente richiamate le coordinate generali di fondo. Considererò successivamente la significativa innovazione rappresentata dall'incremento quantitativo dei richiami costituzionali ai regolamenti parlamentari, cui si accompagnano, come vedremo, innovazioni non trascurabili anche in ordine al profilo qualitativo del ruolo dei regolamenti delle Camere e della loro relazione con le norme costituzionali sul Parlamento. Saranno poi oggetto di attenzione, oltre ad una significativa previsione in tema di risoluzione delle questioni di competenza che potrebbero insorgere tra le Camere, alcuni specifici profili relativi all'organizzazione delle Camere, e in particolare del Senato, rispetto ai quali il detto e il non detto costituzionale apre ai regolamenti parlamentari spazi di manovra molto rilevanti.

Pisa, 2016; S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016; M. D'AMICO-G. ARCONZO-S. LEONE, *Come cambia la Costituzione? Guida alla lettura della riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016; S. PANIZZA-R. ROMBOLI *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, Il Foro Italiano/Giappichelli, Roma/Torino, 2016; S. PANIZZA, *Tu chiamala, se vuoi, revisione. Il dizionario istituzionale al tempo della riforma Renzi-Boschi*, La Vela, Viareggio, 2016. Sulle caratteristiche e le criticità del procedimento parlamentare che ha condotto all'approvazione del disegno di legge di revisione costituzionale in esame, si vedano i pertinenti saggi contenuti in N. LUPO-G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, il Mulino, Bologna, 2016.

2. I regolamenti parlamentari e l'attuazione della riforma costituzionale. Aspetti generali e questioni preliminari

2.1. Costituzione e regolamenti parlamentari, tra presente e futuro: un rapporto in via di trasformazione?

Il testo costituzionale come modificato dalla riforma deliberata dalle Camere, non diversamente da quello vigente, disegna un'articolata cornice normativa, la quale richiede, come già rilevato, interventi attuativi da realizzarsi, oltre che mediante legge ordinaria, attraverso l'intervento dei regolamenti parlamentari. Va innanzitutto notato, con riserva di tornare più diffusamente sul punto in seguito, che la suddetta cornice costituzionale risulta più articolata di quella delineata dal testo costituzionale vigente, in conseguenza, soprattutto (ma non solo) del pluralizzarsi del procedimento legislativo, componente essenziale del superamento del bicameralismo paritario. Mi pare, inoltre, di non trascurabile rilievo il fatto che il numero dei rinvii espliciti ai regolamenti parlamentari subisca un deciso incremento, cosa che, senza che sia necessario accogliere in tutte le sue implicazioni la classificazione delle norme regolamentari proposta da autorevole dottrina, tenderebbe a generare un aumento relativo del numero delle norme direttamente «integrative» di previsioni costituzionali rispetto a quello delle norme «estrattive», intendendosi per queste ultime quelle che, «pur nell'ambito delle attribuzioni costituzionali, costruiscono istituti giuridici non espressamente previsti in Costituzione»⁵

Ritengo, perciò, che sia opportuno partire, ai fini di una pur sintetica riflessione sui rapporti tra norme costituzionali e norme regolamentari sul Parlamento prefigurati dalla riforma costituzionale, proprio da un confronto tra i dati quantitativi concernenti i rinvii espliciti ai regolamenti parlamentari operati, rispettivamente, dalla Costituzione vigente e dal testo riformato, senza trascurare i necessari riferimenti all'attuale inquadramento sistematico dei rapporti tra fonti costituzionali e regolamenti parlamentari, considerato soprattutto alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Per quanto riguarda il testo costituzionale vigente, esso contiene cinque rinvii espressi ai regolamenti parlamentari, di cui due all'interno della medesimo disposto normativo. Il riferimento è ai rinvii contenuti nei già richiamati artt. 64, comma 1, sul procedimento di adozione dei regolamenti, e 72, commi 1, 2 e 3, Cost., nei commi 1, 2 e 3 dell'art. 72 Cost., tutti riguardanti, come è noto, il procedimento legislativo. A tali previsioni può aggiungersi l'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001, che, conferendo ai regolamenti delle Camere la facoltà di darvi attuazione, ha introdotto la previsione, rimasta, come è noto, inattuata, di una composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata da rappresentanti di Regioni/Province autonome ed enti locali, a cui si conferivano incisivi poteri consultivi con riguardo alla legislazione statale di rilevanza regionalistica. Il quadro così tracciato dalla Carta del 1948 ha conferito a ciascuna Camera, attraverso il disposto dell'art. 64, comma 1,

⁵ A. MANZELLA, *Commento all'art. 64 Cost.*, cit., p. 7, ove, come terza tipologia di norme regolamentari, si indicano quelle «meramente applicative di norme costituzionali».

Cost., un'ampia autonomia normativa, da esercitarsi attraverso i regolamenti parlamentari, in materia di organizzazione interna e di funzionamento dei due rami del Parlamento. Un'autonomia circoscritta, in ogni caso, oltre che, in maniera più o meno stringente, da altre previsioni costituzionali attinenti a profili strutturali e funzionali delle Camere, soprattutto dall'art. 72, Cost., che, come si è detto, rinvia espressamente (e ripetutamente) ai regolamenti parlamentari, disegnando, in modo abbastanza preciso la cornice normativa entro la quale gli stessi sono chiamati a muoversi nella disciplina del procedimento legislativo⁶.

È noto, in proposito, che, pur dopo l'ormai risalente superamento del dogma dell'insindacabilità degli *interna corporis* delle Camere ad opera della giurisprudenza costituzionale (sent. n. 9/1959), per un verso, non sono mancati discutibili arretramenti rispetto alla frontiera fissata dalla Corte alla fine degli anni '50 per il sindacato esterno sui vizi formali delle leggi generati da violazioni dirette di norme costituzionali⁷, per un altro, a partire dalla succitata sentenza il giudice delle leggi ha tenuto ferma una posizione sfavorevole all'inclusione, tra i possibili parametri di un giudizio di costituzionalità delle leggi (tendenzialmente attraverso il ricorso allo schema della norma interposta), dei regolamenti parlamentari. Rispetto alla loro interpretazione e applicazione, quali atti espressivi di autonomia normativa, risulta, infatti, decisivo, secondo il giudice delle leggi, l'apprezzamento delle Camere, non potendo sostenersi che i rinvii ai regolamenti operati dall'art. 72 Cost. abbiano posto norme in bianco, «con la conseguenza che le disposizioni inserite a tale riguardo da una Camera nel suo regolamento assumano il valore di norme costituzionali»⁸.

⁶ Sul rapporto tra norme costituzionali e norme regolamentari, sul procedimento legislativo, cfr. almeno A.A. CERVATI, *Commento all'art. 72 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi*, Zanichelli/Foro italiano, Bologna/Roma, 1985, p. 108 ss. e P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, p. 1379 ss. Recentemente A. MANZELLA, *Rinvio plurimo ai regolamenti parlamentari e rigidità costituzionale: alla prova del referendum*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2016, p. 1, nell'ambito di una riflessione comparativa tra rinvii ai regolamenti parlamentari operati dal testo costituzionale vigente e rinvii operati dal testo rivisto dalla riforma Renzi-Boschi, rileva, soffermandosi sul testo vigente dell'art. 72 Cost., che «le norme regolamentari svolgono [...] nel contesto dell'art. 72 una funzione interstiziale, ancillare rispetto ad una struttura definita con norme costituzionali», potendosi, dunque, affermare che «l'autonomia parlamentare, l'area degli *interna corporis* è quindi precisamente circoscritta in un contesto di rango costituzionale».

⁷ Cfr., a tal proposito, le riflessioni di N. LUPO, *I tradimenti delle «promesse» sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Decisioni conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV Convegno annuale. Parma 29-30 ottobre 2010, Jovene, Napoli, 2012, p. 141 ss.

⁸ Si tratta di una posizione criticata in dottrina, tra gli altri, da A. MANZELLA, *Commento all'art. 64 Cost.*, cit., p. 35, il quale, sostenendo la tesi dell'integrazione tra norme regolamentari e costituzionali, afferma che tale integrazione «crea [...] un unico corpo normativo, un'unica formula "costituzionale" (precetti costituzionali e norme regolamentari richiamate) in cui, dal punto di vista dell'efficacia esterna, non è dato distinguere fra le une e le altre», per concludere che «nella logica della Costituzione, la considerazione del procedimento legislativo è unitaria e il controllo sull'osservanza delle norme costituzionali che lo reggono retroagisce e si estende all'osservanza delle norme regolamentari che le integrano». Cfr., sempre in senso critico, sulla posizione sostenuta dal giudice delle leggi, tra gli altri, G.G. FLORIDIA, voce *Regolamenti parlamentari*, cit., p. 99 ss. Si veda, però, A.A. CERVATI, *op. cit.*, p. 116, il quale, sul presupposto della ripartizione della disciplina del procedimento legislativo operata dalla Costituzione, tra norme costituzionali e norme fondate sulla tradizionale autonomia regolamentare delle Camere, afferma, in sostanziale accordo, sul punto, con gli approdi della giurisprudenza costituzionale richiamati nel testo, che «riconoscere senz'altro valore materialmente costituzionale o di "norma interposta", vale a dire di parametro per il giudizio di costituzionalità delle leggi, alle prescrizioni regolamentari, significherebbe alterare la distribuzione dei compiti rispettivamente assegnati ai due tipi di fonte dall'art. 72», cosa

Alla luce di uno sguardo complessivo sulla giurisprudenza costituzionale, si può affermare che i regolamenti parlamentari sono qualificati dalla Corte come espressivi di un'«area di indipendenza e di libertà parlamentare», la cui protezione non «attiene soltanto all'autonomia normativa, ma si estende al momento applicativo delle stesse norme regolamentari "e comporta, di necessità, la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare"» (sentenza n. 120/2014, che richiama testualmente la sent. n. 379/1996, oltre alla sent. n. 129/1981). Ne risulta così definito uno «statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari», che copre, secondo quanto rilevato nella sent. n. 120/2014, (solamente) «le vicende e i rapporti che ineriscono alle funzioni primarie delle Camere», ovvero quelle legislative o politiche delle stesse, essendo stata così superata la posizione giurisprudenziale che faceva leva, come è noto, sul riferimento, in termini generali (e, quindi, potenzialmente onnicomprensivi), al concetto di «indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere» (sent. n. 154/1985).

Al succitato statuto di garanzia, alla concreta definizione del quale concorre il mancato richiamo dei regolamenti parlamentari da parte dell'art. 134 Cost., afferisce, in sostanza la sottrazione dei regolamenti delle Camere, riconosciuti peraltro inequivocabilmente quali «fonti dell'ordinamento generale della Repubblica», al sindacato della Corte come possibile oggetto del giudizio (sent. 120/2014)⁹. Una conclusione, questa, che, come mi pare di poter dire, rafforza la posizione giurisprudenziale contraria alla loro configurabilità come parametro, non potendosi ammettere che possa riconoscersi parametricità a norme sub-costituzionali le quali, sottraendosi esse al controllo di costituzionalità, non possano, a loro volta, essere sindacate quanto alla loro compatibilità con la Costituzione.

Da quanto sinora ricordato emerge il quadro di un'autonomia normativa delle Camere il cui esercizio, mentre rappresenta un canale imprescindibile di attuazione della Costituzione (e di adeguamento delle regole parlamentari alle esigenze poste dai mutamenti del sistema politico-istituzionale), produce, d'altro canto, un sistema di regole che, nei limiti in cui disciplinano vicende e rapporti inerenti alle «funzioni primarie delle Camere», oltre a non integrare il parametro di costituzionalità, si sottraggono integralmente al sindacato di costituzionalità¹⁰ e

che – aggiunge l'Autore - «comporterebbe inoltre, nonostante l'apparente crescita di dignità della fonte regolamentare, una riduzione dell'autonomia delle camere alla quale corrisponderebbe l'emergere in primo piano delle disposizioni regolamentari, con l'ulteriore effetto di irrigidire i rapporti tra governo, organi parlamentari e gruppi politici all'interno delle camere stesse».

⁹ Sulla sent. n. 10/2014, cfr. F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, M. MANNETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)* e P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, tutti in *Giur cost.*, n. 3/2014, rispettivamente, p. 2091 ss., p. 2103 ss., e p. 2110 ss.; A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consultaonline*; L. BRUNETTI, *Un significativo passo in avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle Camere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 maggio 2014; A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in questa *Rivista*, n. 10, 2014; R. IBRIDO, *"In direzione ostinata e contraria". La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014.

¹⁰ In relazione a quanto esuli dalla sfera delle "funzioni primarie" delle Camere e che sia in grado di toccare situazioni giuridiche di terzi estranei al Parlamento, la disciplina posta dai regolamenti parlamentari è suscet-

possono funzionare, inoltre, in alcuni casi, come rilevato in dottrina, di fatto come “scudo” nei confronti della utilizzabilità come parametro delle stesse norme costituzionali, sulla base della, più o meno, discutibile, interpretazione di tali norme demandata alla potestà delle Camere¹¹. È indiscutibile l'incidenza su tale definizione dello *status* dei regolamenti parlamentari e sullo stesso grado di effettiva rilevanza delle norme costituzionali come parametro di legittimità in un giudizio sui regolamenti delle Camere delle ragioni di natura sistemica poste dalla Corte alla base dei suoi consolidati orientamenti giurisprudenziali. Si può ritenere, d'altra parte, che all'individuazione di tali ragioni abbia concorso in modo rilevante la lettura dell'equilibrio tra disciplina costituzionale ed area riservata ai regolamenti parlamentari prefigurata dalla Carta del 1948. Il riferimento è alla delimitazione ad opera di quest'ultima di

tibile di formare oggetto del sindacato della Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, come ribadito dalla sent. n. 120/2014.

¹¹ È quanto avvenuto, per esempio, con la legittimazione da parte del giudice delle leggi delle differenti interpretazioni dell'espressione «a maggioranza dei presenti», di cui all'art. 64, comma 3, Cost., fornita dai regolamenti di Camera e Senato in ordine alla considerazione degli astenuti, espressione di cui la Corte non ha, dunque, fornito una propria lettura, privando così di fatto l'art. 64, comma 3, Cost. della possibilità di operare come parametro di costituzionalità (sent. n. 78/1984). Di tale decisione sono state, peraltro, fornite letture differenti, che vanno da quella di M. MANETTI, voce *Regolamenti parlamentari*, cit., p. 657, che la interpreta come un chiaro indizio di una posizione della Corte contraria alla parametricità dei regolamenti parlamentari, connessa al riconoscimento alle Camere di un ampio margine di autonomia nell'interpretazione e attuazione del pensiero del costituente, alla posizione, per esempio, di L. PALADIN, *op. cit.*, pp. 372-373, il quale afferma che «la sentenza n. 78 del 1984 non sta a significare [...] che “nessuno può contestare” l'interpretazione dei precetti costituzionali, nei termini fissati o presupposti dai regolamenti parlamentari», dato che «quella decisione si è limitata a ragionare di margini interpretativi, all'interno dei quali i regolamenti possono spaziare, ma non ha mai fatto intendere che il potere interpretativo della Corte si espliciti solo in mancanza delle disposizioni regolamentari [...]». Ed è quanto avvenuto, in maniera forse più clamorosa, anche allorché la Corte, con la sent. n. 391/1995, ha sostanzialmente legittimato la prassi della posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti (nel caso specifico si trattava della conversione di un decreto legge), reputando non violato l'art. 72, comma 1, Cost., nella parte in cui impone l'approvazione della legge «articolo per articolo», richiamando, a supporto della sua decisione, il rinvio che l'art. 72 Cost. opera ai regolamenti parlamentari, ai fini della disciplina di «procedimenti speciali», tra i quali la Corte, andando oltre quanto parrebbe desumersi da una lettura piana dell'art. 72 Cost. come oggetto del rinvio ai regolamenti, colloca «quello relativo all'approvazione dei disegni di legge di conversione dei decreti legge (art. 96-bis Reg. Camera e art. 78 Reg. Senato), nonché quello concernente la posizione della questione di fiducia da parte del Governo sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge (art. 116 Reg. Camera e art. 161, comma 4, Reg. Senato)» (punto 6. del Considerato in diritto). Tale decisione è stata ritenuta indicativa di un'apertura della Corte in favore della parametricità dei regolamenti da G.G. FLORIDIA, *op. cit.*, 99, il quale rileva che «l'osservanza in concreto delle norme regolamentari, mentre nella sentenza 9/59 si considerava non verificabile e per questa via irrilevante, in decisioni più recenti (dalla 78/84 alla 391/95) non solo viene accertata ed evidenziata, ma risulta decisiva ai fini della legittimità degli atti che vi si conformano», dovendosi ritenere che «il fatto che questa “parametricità” sia stata fatta valere “a senso unico” (vale a dire solo in funzione legittimante) non toglie nulla a quanto detto, ma se mai pone un altro ordine di questioni, quello cioè della valutazione degli atti che non trovano “copertura” regolamentare», la cui estraneità all'ambito disciplinato dai regolamenti o la contrarietà alle previsioni degli stessi non comporta di per sé un giudizio di illegittimità a carico degli stessi. Si veda, criticamente, sulla sent. n. 391/1995 N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 80, il quale rileva come le argomentazioni adoperate sul punto dalla Corte «siano fondate su una lettura peculiare dell'art. 72 della Costituzione, nella quale si tende a configurare in senso assai ampio il rinvio ai regolamenti parlamentari, che in realtà è operato unicamente per la definizione dei procedimenti abbreviati, con riferimento ai disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza, oltre che per i procedimenti che si svolgono esclusivamente o prevalentemente in Commissione», precisando che «ai sensi di questa lettura [...], i regolamenti parlamentari, nel definire i procedimenti c.d. “speciali”, sarebbero privi di limiti, essendo autorizzati a derogare alle norme fondamentali poste dal primo comma del medesimo articolo»..

un'impalcatura normativa che, nel lasciare maglie molto larghe all'intervento dei regolamenti delle Camere, d'altro canto, distendeva una "rete di sicurezza costituzionale", particolarmente evidente nelle norme costituzionali sul procedimento legislativo¹², a tutela di quei beni ritenuti non demandabili ad un'autodeterminazione delle assemblee rappresentative sottratta al sindacato esterno della Corte¹³.

È vero che, in ragione soprattutto del venire meno, in tempi di marcato "maggioritarismo", degli equilibri politico-parlamentari in un certo qual modo presupposti dai costituenti nel tracciare i confini dell'autonomia normativa delle Camere, lo statuto costituzionale "sul" Parlamento ha finito di fatto per risultare non adeguatamente forte¹⁴, facendo avvertire come, per molti versi problematica, la larghezza delle maglie della disciplina costituzionale dell'*iter legis* e, ancor più, dell'esercizio di altre funzioni parlamentari, originariamente riconoscibile, invece, come un valore. Ciò a fronte di tendenze svalutative della normatività dei regolamenti, oggetto di prassi attuative spesso discutibili (funzionali agli interessi delle maggioranze, a discapito di quelli delle opposizioni) e non adeguatamente contrastate da Presidenti di Assemblea non più in condizione di corrispondere agevolmente alla tradizionale idea della loro imparzialità¹⁵. Non si può, però, negare che, specialmente in relazione al procedimento legi-

¹² P. PASSAGLIA, *op. cit.*, p. 1382, rileva che «la innegabile concisione dell'art. 72 non è da interpretarsi nel senso della lacunosità della disciplina, quanto piuttosto in quello del suo "ermetismo"», aggiungendo che «questo ermetismo offre una chiara testimonianza della duplice valenza che caratterizza le previsioni costituzionali in materia: da un lato, esse si pongono in consonanza con la tendenza a razionalizzare il procedimento legislativo, dotandolo di una ossatura tale da incanalare entro binari (magari ampi, ma comunque) certi il libero dispiegarsi della dialettica politica; dall'altro, l'ermetismo non può dirsi "neutro" sotto il profilo della finalità perseguita, in relazione al fatto che, nel redigere la Costituzione, uno degli obiettivi centrali era quello di attribuire al Parlamento un ruolo preminente rispetto agli altri poteri dello Stato».

¹³ Con riguardo al procedimento legislativo, di recente A. MANZELLA, *Rinvio plurimo ai regolamenti parlamentari e rigidità costituzionale*, cit., pp. 1-2, ha rilevato come ad orientare la giurisprudenza costituzionale verso i noti approdi possa aver contribuito «la pratica considerazione di tale elemento di sussidiarietà [dei regolamenti parlamentari] rispetto ai "fondamentali" del procedimento legislativo», elemento che, sancendone la "secondarietà" rispetto alle norme costituzionali, avrebbe consentito «la loro disponibilità ed elasticità: rispetto ad adattamenti (a maggioranza assoluta) alle mutevoli esigenze della "esperienza" parlamentare, alla possibilità di "sperimentazione" e, addirittura, alla eventualità di loro deroga per singoli casi (in presenza di unanimità o, meglio, di quella condizione, ben diversa dall'unanimità, che è la clausola consensuale *nemine contradicente*)». E – aggiunge l'Autore – «questa ratio della costante giurisprudenza della Corte sugli *interna corporis* sembra confermata dal suo ultimo orientamento», ovvero quello emergente soprattutto dalla sent. n. 120/2014, il quale risulta «teso chiaramente – sia pure nelle inevitabili more del passaggio attraverso il conflitto di attribuzioni – a negare, invece, la sottrazione a giurisdizione per quelle norme regolamentari che non abbiano natura complementare rispetto a precise prescrizioni costituzionali».

¹⁴ Sono debitore del riferimento alla distinzione tra esperienze a "debole" e a "forte" statuto costituzionale "sul" Parlamento nei confronti di R. IBRIDO, *op. cit.*, pp. 288-290.

¹⁵ Sulla tendenza a lasciare campo libero ad adattamenti della normativa regolamentare realizzati, per la maggior parte, al livello fattuale di prassi interpretative e applicative fondate sul richiamo di precedenti molto discutibili e contraddistinte, con significativi contraccolpi sul livello di legittimazione dei Presidenti di Assemblea, da rilevanti torsioni decisionistiche, si veda N. LUPO, *Premessa. Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 13-14, il quale, alla luce dell'osservazione della realtà del funzionamento del nostro sistema parlamentare nel periodo successivo al 1993, rileva che «in tal modo, si sarebbe prodotto [...] un arretramento del diritto rispetto alle esigenze della politica e si sarebbe spostata indietro una delle "frontiere più avanzate" del diritto costituzionale: ossia [...] il diritto parlamentare, che si caratterizza per tentare di insinuarsi, con regole razionali e tendenzialmente stabili, in quella che è tuttora considerata la "casa" della politica, regno per definizione dei rapporti di forza e della flessibilità rispetto alle necessità del momento». Sulle più recenti trasformazioni subite dal ruolo dei Presidenti di Assemblea e sulle sue trasformazioni, cfr. V. LIPPOLIS-N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle*

slativo, la normativa costituzionale vigente abbia predisposto una cornice in ogni caso rilevante, in grado di orientare l'opera dei regolamenti parlamentari e di porre dei limiti, sebbene non sempre di fatto adeguatamente difesi attraverso i canali giurisdizionali, alla libertà del legislatore.

Vi è, a questo punto, da chiedersi se e come lo scenario così tratteggiato possa mutare nel caso entrasse in vigore la riforma costituzionale adesso in attesa di essere sottoposta a referendum oppositivo. Per rispondere a tali quesiti, è il caso di soffermarsi sui profili generali del ruolo riconosciuto ai regolamenti parlamentari dalla legge di revisione costituzionale recentemente approvata dal Parlamento.

Un primo importante elemento da evidenziare è costituito dal rilevante incremento della "densità" delle prescrizioni costituzionali dedicate alla disciplina dei procedimenti parlamentari, ed *in primis* di quello legislativo, che si articola in una pluralità di varianti. A tal proposito, si può dire che la riforma detta una normativa costituzionale che disciplina in maniera più articolata rispetto a quanto fatto dal testo vigente le diverse funzioni conferite alle Camere¹⁶ e, soprattutto, regola in maniera molto articolata, oltre che innovativa, l'iniziativa legislativa e le varie fasi del procedimento legislativo, nelle sue diverse possibili modalità di svolgimento. A tal proposito, come è stato notato, l'incremento dei vincoli procedurali per il legislatore potrebbe aprire la strada ad un contenzioso costituzionale avente ad oggetto vizi procedurali delle leggi potenzialmente più accentuato di quello sinora conosciuto¹⁷.

Va, inoltre, considerato che la riforma produrrebbe, a fronte di ciò (a fronte, cioè, di quello che parrebbe, almeno potenzialmente, costituire un rafforzamento dello statuto costituzionale sul Parlamento), non una riduzione, bensì un'intensificazione del ruolo riconosciuto dalla Costituzione ai regolamenti parlamentari, attraverso rinvii espliciti agli stessi e mediante l'apertura, implicita, a vantaggio dei regolamenti, da sottoporre a rilevanti modifiche, se non, soprattutto al Senato, ad una complessiva riscrittura, di estesi spazi di manovra in riferimento a snodi fondamentali dell'organizzazione interna e dell'esercizio delle funzioni delle Camere.

Con riferimento ai rinvii espressi del testo costituzionale ai regolamenti parlamentari, attinenti ad aspetti, in molti casi, molto rilevanti del funzionamento del sistema parlamentare, si passa, quanto al loro numero, dai cinque contenuti nel testo vigente ai quattordici enunciati normativi, distribuiti in dodici commi, contenenti richiami ai regolamenti delle Camere, contenuti nel testo costituzionale riformato. Tali rinvii sono reperibili negli artt. 63, comma 2, 64,

Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013, Napoli, Jovene, 2013 e E. GIANFRANCESCO-N. LUPO-G. RIVISECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, il Mulino, Bologna, 2014.

¹⁶ Si pensi, in proposito, all'art. 55, che elenca dettagliatamente le attribuzioni della Camera e, soprattutto, del Senato.

¹⁷ G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rass. Parlam.*, n. 4/2015, p. 784, soffermandosi specificamente sul procedimento legislativo, prefigurando un possibile incremento del contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale, rileva che «la maggiore complessità dei procedimenti legislativi - inevitabile nel passaggio dal bicameralismo paritario ad un assetto bicamerale differenziato - comporterà probabilmente un aumento significativo dei casi di denuncia delle leggi per vizi formali, o, per essere più precisi, per vizi derivanti da modalità di esercizio del potere legislativo contrastanti con la Costituzione, anche *sub specie* di *disomogeneità* di contenuti della legge bicamerale, quale vizio intermedio tra quelli formale e sostanziale» (corsivi dell'autrice).

comma 1, 64, comma 2 (contenente due enunciati normativi), 70, comma 6, art. 70, comma 7, 71, comma 3, art. 72, comma 1, art. 72, comma 2, art. 72, comma 3, art. 72, comma 4 (contenente due enunciati normativi), art. 72, comma 6, art. 72, comma 7¹⁸. Se dovrebbe considerarsi implicitamente abrogato dalla riforma l'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001, che, del resto, stabiliva espressamente di dettare prescrizioni chiamate ad operare «sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione», risultano poi di estrema rilevanza previsioni contenute tra le disposizioni provvisorie e tra quelle finali Il riferimento è, soprattutto, all'art. 39, comma 8, del disegno di legge di revisione costituzionale, su cui ci soffermeremo specificamente più avanti¹⁹. Con riguardo agli spazi implicitamente aperti dal testo costituzionale riformato, senza voler provare qui ad individuarli ed elencarli

¹⁸ L'art. 63, comma 2, statuisce, a proposito del (nuovo) Senato, che «il regolamento stabilisce in quali casi l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali»; l'art. 64, comma 1, il cui testo è identico a quello attualmente vigente, stabilisce che «ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti»; l'art. 64, comma 2, contenente due enunciati normativi, prevede che «i regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari» e che «il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni»; l'art. 70, comma 6, stabilisce che «i Presidenti delle Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti»; l'art. 70, comma 7, statuisce che «il Senato della Repubblica può, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati»; l'art. 71, comma 3, statuisce che «[...]la discussione e la deliberazione conclusiva sulle proposte di legge d'iniziativa popolare sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari»; l'art. 72, comma 1, stabilisce che «ogni disegno di legge di cui all'articolo 70, primo comma, presentato ad una Camera, è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale»; l'art. 72, comma 2, afferma che «ogni altro disegno di legge è presentato alla Camera dei deputati e, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale»; l'art. 72, comma 3, stabilisce che «i regolamenti stabiliscono procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza»; l'art. 72, comma 4, contenente due enunciati normativi, stabilisce che «[I regolamenti] Possono altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, che, alla Camera dei deputati, sono composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari» e che «i regolamenti determinano le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni»; l'art. 72, comma 6, statuisce che «il regolamento del Senato della Repubblica disciplina le modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati ai sensi dell'articolo 70»; l'art. 72, comma 7, dopo aver dettato la cornice costituzionale del procedimento con «voto a data certa», stabilisce che «il regolamento della Camera dei deputati stabilisce le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge». Il forte incremento del numero dei rinvii espressi ai regolamenti parlamentari e la valenza non trascurabile da riconoscersi a tale dato sono state sottolineate, tra gli altri, da E. GRIGLIO, *I regolamenti parlamentari come snodo attuativo del bicameralismo differenziato: la diversificazione dei rinvii e i nuovi rimedi interni*, in *Federalismi.it – Focus sulla riforma costituzionale*, n. 20/2016, 19 ottobre 2016, *passim*, la quale procede ad una classificazione, per tipologia, dei rinvii stessi.

¹⁹ La previsione richiamata nel testo stabilisce che «le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, fino alla data di entrata in vigore delle loro modificazioni, adottate secondo i rispettivi ordinamenti dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, conseguenti alla medesima legge costituzionale». Accanto a tale disposizione deve citarsi l'art. 39, comma 9, il quale statuisce che «fino all'adeguamento del regolamento della Camera dei deputati a quanto previsto dall'articolo 72, settimo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 12 della presente legge costituzionale, in ogni caso il differimento del termine previsto dal medesimo articolo non può essere inferiore a dieci giorni». Il valore di mero inciso all'interno di una formulazione con valore puramente definitorio ha, infine, il riferimento ai regolamenti parlamentari reperibile in uno dei periodi di cui si compone il lungo art. 40, comma 3, e, in particolare, in quello che stabilisce che «le Camere definiscono altresì di comune accordo le norme che regolano i contratti di lavoro alle dipendenze delle formazioni organizzate dei membri del Parlamento, previste dai regolamenti».

tutti, mi dedicherò più avanti all'analisi di alcuni specifici "casi" di prefigurabili attuazioni regolamentari di innovazioni introdotte dalla riforma.

Alla luce di quanto sinora detto, risulta quasi superfluo porre in evidenza il dato, già precedentemente richiamato, della persistente, e accentuata, rilevanza dei regolamenti parlamentari in ordine all'attuazione della Costituzione, rilevanza che potrebbe risultare crescente rispetto al passato, quanto meno in ragione del fatto che, a livello regolamentare, dovrebbero essere sciolti molti nodi decisivi ai fini dell'attuazione della riforma, in molti casi avventurandosi in territori poco conosciuti e non agevolmente esplorabili con l'ausilio delle vecchie bussole, data la forte discontinuità rispetto al diritto parlamentare vigente implicata, in prospettiva, soprattutto da alcune delle scelte operate dal legislatore costituzionale.

Su un piano generale, accanto all'importanza che le innovazioni introdotte a livello regolamentare rivestirebbero in ordine al funzionamento della forma di governo, deve notarsi quella che soprattutto al (nuovo) Regolamento del Senato deve riconoscersi in ordine alla ridefinizione della stessa forma di Stato²⁰. In relazione al nuovo volto disegnato dalla riforma per il Senato, chiamato a rappresentare le istituzioni territoriali e ad esercitare funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, oltre che ad esercitare una serie di altre funzioni di rilevanza non trascurabile, molte sono, infatti, le pagine lasciate bianche e che toccherebbe al Regolamento (oltre che alla legge elettorale, in raccordo con le leggi elettorali regionali) riempire di contenuti, in sede attuativa. E si tratta di pagine che concernono nodi di estrema rilevanza, il cui scioglimento, in un modo o in un altro, è in grado di incidere in maniera decisiva sul ruolo che il Senato potrà effettivamente svolgere e, in particolare, sulla sua capacità di contribuire a ridisegnare, in modo innovativo ed efficace, le relazioni tra Stato e autonomie territoriali, incidendo così appunto sull'atteggiarsi della forma di Stato.

Prima di prendere in considerazione alcuni specifici snodi del processo di attuazione della riforma, rispetto a cui l'intervento dei regolamenti parlamentari (e, in particolare, del Regolamento del Senato) risulterebbe decisivo, è opportuno soffermarsi su talune questioni alla cui trattazione può riconoscersi una valenza preliminare.

2.2. La questione della maggioranza prevista per l'adozione dei regolamenti parlamentari

Una prima riflessione la merita la mancata modifica della maggioranza prevista dall'art. 64, comma 1, Cost. ai fini dell'adozione e della revisione dei regolamenti parlamentari. A tal proposito, si deve innanzitutto ricordare la riconosciuta strumentalità del *quorum* della maggioranza assoluta dei componenti della Camera ad assicurare un corretto equilibrio tra

²⁰ Così E. GIANFRANCESCO, *Camere del Parlamento e procedimento legislativo nel disegno di legge di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2015, il quale rileva che «non solo il regolamento della Camera appare una sede essenziale di definizione di tratti non secondari della *forma di governo*, ma il regolamento del Senato è chiamato ad inverare aspetti essenziali della *forma di stato* delineata dalla riforma» (corsivi dell'autore).

l'esigenza di garanzia delle minoranze, attraverso il coinvolgimento delle stesse nella elaborazione delle "regole del gioco parlamentare", e l'esigenza di non rendere eccessivamente ardua la modifica dei regolamenti parlamentari, al fine di mettere in condizione il diritto parlamentare scritto di potersi agevolmente adattare, lungo il tempo, attraverso opportune modifiche, al mutare degli scenari politico-istituzionali, i quali fanno molto spesso emergere nuovi bisogni regolativi. Si tratta, peraltro, di previsione che alcuni in dottrina hanno ritenuto non più in grado, dopo il passaggio a sistemi elettorali di impianto maggioritario, di tutelare adeguatamente le istanze garantistiche che sostanziano un profilo essenziale del ruolo dei regolamenti parlamentari²¹. Sono così riemerse con forza, in un nuovo contesto, posizioni che sottolineano, in particolare, la valenza garantistica del quorum di approvazione dei regolamenti e che, come è noto, erano state intensamente sostenute da chi, come Costantino Mortati, in Assemblea Costituente, aveva auspicato l'introduzione di una maggioranza qualificata più elevata di quella poi prevista.

Nella prospettiva aperta dalla riforma costituzionale Renzi-Boschi, credo che si debba distinguere, al fine di valutare la scelta continuista in tema di maggioranza necessaria all'approvazione dei regolamenti, tra i suoi possibili risvolti con riguardo, rispettivamente, alla Camera dei deputati e al (nuovo) Senato della Repubblica. In riferimento a quella che resterebbe l'unica Camera "politica", titolare esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo e dotata di un ruolo preminente nell'ambito del procedimento legislativo, la problematicità della previsione della maggioranza sopra ricordata credo che si accentuerebbe significativamente, per due ordini di ragioni fondamentali.

In primo luogo, il superamento del bicameralismo paritario e la concentrazione in capo alla sola Camera, ai sensi dell'art. 55, comma 4, Cost. della Costituzione riformata, della funzione di indirizzo politico e di controllo sul Governo, che vede inoltre rafforzata la sua posizione all'interno del procedimento legislativo, anche attraverso l'introduzione di istituti innovativi, come quello costituito dalla procedura relativa al c.d. "voto a data certa" (art. 72, comma 7), sono fattori in grado di incidere in maniera rilevante sugli equilibri della forma di governo (e sulla dinamica delle relazioni maggioranza/opposizione) e di ridurre la forza dei contrappesi politici interni alle dinamiche parlamentari. Ciò avrebbe reso (e renderebbe) opportuno, a mio parere, un rafforzamento delle garanzie normative, a protezione delle minoranze e della "solidità" delle regole del gioco parlamentare, tenuto anche conto del fatto che, come ricordato in precedenza, i regolamenti parlamentari si sottraggono al sindacato di legittimità della Corte costituzionale, quanto meno attraverso la via del giudizio di costituzionalità sulle leggi (sentt. n. 154/1985 e n. 120/2014)²². E tenuto, inoltre, conto del fatto che, come è noto,

²¹ Cfr., in questo senso, E. GIANFRANCESCO-F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in A. MANZELLA-F. BASSANINI, *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 35 ss.

²² Cfr., in questo senso, A. MANZELLA, *Rinvio plurimo ai regolamenti parlamentari e rigidità costituzionale*, cit., pp. 3-4, il quale, riflettendo sullo specifico rinvio al Regolamento della Camera operato dall'art. 72, comma 7, Cost., su modalità e limiti del procedimento relativo al voto "a data certa", ma esprimendo un punto di vista la cui valenza può essere generalizzata, rileva che il rafforzamento della posizione dell'Esecutivo nell'ambito della forma di governo non può reputarsi compensata, a vantaggio del Parlamento, dal succitato rinvio, scarsamente de-

gli anni del maggioritario hanno conosciuto un significativo appannamento dell'immagine di imparzialità dei Presidenti di Assemblea parlamentare, garanti interni dell'osservanza del diritto parlamentare, e crescenti difficoltà nell'esercitare le proprie funzioni, al tempo stesso, di "custodia" del Regolamento e di propulsione/regolazione di importanti procedimenti decisionali²³ e nell'assicurare, nel modo migliore possibile, il raggiungimento della duplice funzione, garantistica e democratica, del diritto parlamentare²⁴.

In secondo luogo, se consideriamo, pur trattandosi di un elemento estraneo alla cornice costituzionale, il tipo di legge elettorale recentemente adottata per la Camera dei deputati (la legge n. 52/2015), che, saldando i propri effetti con quelli del mutamento degli equilibri interni alla forma di governo²⁵, conduce, dopo il primo o dopo il secondo turno, necessariamente all'assegnazione della maggioranza assoluta dei seggi (per la precisione, 340 seggi) ad un unico partito politico, assicurando peraltro alla *leadership* dello stesso una forte presa sulla scelta dei candidati con maggiori possibilità di conquistare un seggio (in primo luogo, attraverso il sistema dei "capilista bloccati"), emergono profili ulteriori di criticità in relazione ad un *quorum* che metterebbe, salvo mutamenti degli equilibri politici in corso di legislatura, nelle mani dei parlamentari di quel solo partito, senza l'apporto di altre forze parlamentari, le chiavi della revisione del Regolamento.

Alla luce di quanto rilevato, mi pare di poter affermare che un incremento della maggioranza qualificata prevista per l'adozione e la modificazione del Regolamento della Camera sarebbe stata opportuna. Differente è il discorso che si deve fare a proposito del (nuovo) Senato. Non si può negare, infatti, che esigenze garantistiche analoghe a quelle riscontrabili

limitato da previsioni costituzionali, al Regolamento, considerato che quest'ultimo sarebbe, in ultima analisi, data la maggioranza prevista dall'art. 64, comma 1, nelle mani della maggioranza di governo.

²³ Cfr., in tema, E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, pp. 11 ss. e, volendo, V. Casamassima, *Presidente di Assemblea parlamentare e statuto dell'opposizione*, in E. Gianfrancesco-N. Lupo-G. Rivoecchi (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, cit., p. 75 ss. In generale, sulla figura del Presidente di Assemblea, si veda, tra le ricostruzioni più recenti, quella di N. LUPO, voce *Presidente di assemblea*, in *Dig. Disc. Pubbl., Aggiorn. IV*, Torino, Utet, 2010, p. 444 ss. In particolare, sul Presidente di Assemblea come organo dell'interpretazione del diritto parlamentare, si veda R. Ibrido, *op. cit.*, pp. 169-217. Si vedano inoltre, anche nella prospettiva della comparazione giuridica, G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, 1965; A. TORRE, *Il magistrato dell'assemblea. Saggio sui Presidenti parlamentari*, Torino, 2000; A. DI GIOVINE, *Modelli di speakership parlamentare e stile esteriorio dei Presidenti delle Camere*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001, pp. 373 ss.; M. IACOMETTI, *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, Milano, 2001; A. SCIORTINO, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Torino, 2002.

²⁴ Così N. LUPO, *La difficile «tenuta» del diritto parlamentare, tra Corte costituzionale, Presidente di Assemblea e Presidente della Repubblica*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 199-207, il quale nota come al diritto parlamentare debba riconoscersi tanto una funzione garantistica, imponendosi il rispetto delle sue norme quale limite all'applicazione del principio maggioritario, quanto una funzione democratica, ovvero «quella di assicurare che la decisione assunta in Parlamento sia il frutto di un confronto tra le diverse posizioni politiche in campo, e risulti perciò dotata di un'adeguata legittimazione» (p. 204).

²⁵ A sottolineare come la riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi, pur senza toccare formalmente le disposizioni costituzionali direttamente concernenti i meccanismi della forma di governo, cionondimeno sia suscettibile di produrre, tanto più se considerata congiuntamente al c.d. *Italicum*, rilevanti cambiamenti nel concreto funzionamento della stessa, è M. VOLPI, *Le riforme e la forma di governo*, in *Rivista Aic*, n. 2/2015, in partic. pp. 3-6.

in rapporto alla Camera possano individuarsi anche con riguardo al Senato. D'altra parte, è altrettanto innegabile che la mutata natura del Senato, estraneo al rapporto di fiducia ed eletto dai consigli regionali all'esito di processi politico-elettorali territorialmente radicati, pone tale assemblea, almeno formalmente, al di fuori dell'area di operatività della classica dinamica Governo-maggioranza/opposizione.

Ciò renderebbe necessario, come vedremo più avanti, rivisitare lo stesso concetto di minoranza, tenendolo ben distinto, per il Senato, da quello di opposizione e, per quel che concerne il tema ora in esame, potrebbe rendere il mantenimento della più bassa delle maggioranze qualificate ai fini dell'adozione del Regolamento una soluzione accettabile. Bisogna, peraltro, tenere presente il fatto che vi sono diverse incertezze in merito al ruolo che il Senato riformato sarebbe effettivamente in grado di svolgere e, in particolare, circa la prevalenza al suo interno della linea di divisione politica tra partiti e schieramenti, eventualmente in coerenza con le scelte delle loro dirigenze nazionali, o, invece, di linee di divisione proprie di una rappresentanza funzionante secondo logiche di appartenenza territoriale o istituzionale²⁶. Chiaramente, dunque, l'eventualità e forse probabilità (sebbene non auspicabilità) del prevalere, nel funzionamento della seconda Camera, delle logiche proprie della pura conflittualità politico-partitica può gettare qualche dubbio, anche con riferimento al Senato, sulla scelta effettuata dal disegno di legge di revisione costituzionale in riferimento al quorum di cui all'art. 64, comma 1, Cost.

2.3. La questione dell'applicabilità dei regolamenti attualmente vigenti, dopo l'entrata in vigore della riforma, «in quanto compatibili»...

Assume un estremo rilievo, ai fini del presente lavoro, l'art. 39, comma 8, del testo di revisione costituzionale, collocato tra le disposizioni transitorie, il quale stabilisce testualmente che «le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, fino alla data di entrata in vigore delle loro modificazioni, adottate secondo i rispettivi ordinamenti dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, conseguenti alla medesima legge costituzionale». È stato scritto che «se si vuole rintracciare una caratteristica dominante nella storia del diritto parlamentare italiano, questa è senz'altro costituita da un'evoluzione nel segno del-

²⁶ Accanto alle critiche più nette espresse nei confronti della disciplina dettata dalla riforma Renzi-Boschi in materia di composizione, organizzazione e funzioni del Senato, in rapporto alla sua coerenza con i principi costituzionali e/o capacità di delineare un chiaro modello di rappresentanza parlamentare, distinto da quello della rappresentanza politica *tout court* (si vedano, tra gli altri, A. PACE, *Le insuperabili criticità della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in www.libertaegiustizia.it, 25 febbraio 2016 e F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 2/2016), sottolineano la difficoltà di prefigurare con nettezza, sulla sola base della lettura delle prescrizioni costituzionali, quale potrebbe essere il ruolo svolto dal Senato anche autori che esprimono un giudizio complessivamente non negativo della riforma (cfr. N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in *Italian papers on federalism*, n. 3/2015 e E. CATELANI, *Il nuovo Senato: organo poliedrico. Gli interventi normativi per completare e dare piena attuazione alla riforma*, in *Diritti regionali*, fasc. III/2016).

la continuità»²⁷. Si tratta di una lettura senz'altro condivisibile della vicenda storica del nostro diritto parlamentare, in stretta connessione con la più ampia storia costituzionale italiana, vicenda caratterizzata appunto dalla tendenza, naturale considerato l'evidente nesso di strumentalità tra stabilità del contesto regolativo e buona funzionalità delle assemblee rappresentative, a mantenere fermo l'impianto di fondo delle regole parlamentari, anche nel passaggio tra fasi politico-costituzionali molto diverse²⁸.

Il succitato art. 39, comma 8, chiamato a regolare una transizione, dal punto di vista del diritto parlamentare di livello regolamentare, tra due fasi della nostra storia politico-istituzionale, che sarebbe contraddistinta da una rilevantissima discontinuità sul piano del diritto parlamentare di fonte costituzionale, esprime senza dubbio, a prima lettura, un'istanza continuista («le disposizioni costituzionali vigenti [...] continuano ad applicarsi [...] fino alla data di entrata in vigore delle loro modificazioni [...]»), istanza, però, mitigata dall'importante inciso «in quanto compatibili». Come leggere, dunque, tale disposizione? Pare evidente che se ne possano offrire due diverse interpretazioni, in dottrina individuate attraverso l'utilizzo delle definizioni, rispettivamente, di clausola “salva” o “taglia-Regolamento parlamentare”²⁹.

Si può dare, in primo luogo, della richiamata disposizione transitoria una lettura che consentirebbe ai regolamenti parlamentari vigenti di continuare a ricevere applicazione, per un tempo indefinito, in attesa dell'adozione delle modificazioni regolamentari «conseguenti alla [...] legge costituzionale». Si tratta di una lettura che valorizza l'elemento testuale del riferimento alla continuità nell'applicazione dei regolamenti vigenti, combinato con la forza, nel nostro sistema parlamentare, del paradigma della continuità: in quest'ottica, all'inciso «in quanto compatibili» è implicitamente riconosciuta la valenza di una clausola potenzialmente utilizzabile come fondamento per “deroghe” specifiche rispetto all'ordinaria opzione favorevole alla continuità nell'applicazione delle norme vigenti anche dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale. È una lettura ritenuta plausibile, in dottrina, da chi rileva peraltro come l'inerzia delle Camere nel riformare i regolamenti potrebbe impedire alla riforma costituzionale di raggiungere i propri obiettivi, anche per un lungo periodo di tempo, e, in particolare, alle Camere di funzionare in maniera adeguata alle esigenze connesse con il loro nuovo statuto costituzionale³⁰.

²⁷ L. GIANNITI-N. LUPO, *op. cit.*, p. 21.

²⁸ Le tracce di un'evoluzione nel segno della continuità del diritto parlamentare italiano sono reperibili, volendosi limitare al periodo successivo alla caduta del fascismo, nelle disposizioni, contenute in due decreti legislativi luogotenenziali del 1945 e del 1946 (il n. 29 e il n. 4), relative, rispettivamente, alla Consulta nazionale e all'Assemblea costituente, le quali stabilivano che tali organi, finché non avessero adottato il proprio regolamento, applicassero il Regolamento della Camera dei deputati nel testo vigente nel 1922. Cfr., in proposito, V. DI CIOLLO-L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella prassi*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 7-9 e R. IBRIDO, *op. cit.*, pp. 145-146, laddove si evidenzia come il tratto distintivo della continuità si connetta con la matrice storicistica del diritto parlamentare, che trova il suo terreno privilegiato di maturazione nell'esperienza inglese, ma che non è completamente estranea al contesto italiano.

²⁹ Così R. IBRIDO, *Una clausola “salva” o “taglia-Regolamento parlamentare”? Le disposizioni transitorie della riforma costituzionale e il nodo della ultrattività del Regolamento del Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 1/2016.

³⁰ Si veda, in questo senso, G. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2015, p. 7, il quale, ragionando intorno all'art. 39, comma 8, del testo di revisione costituzionale afferma: «questa disposizione consente sia alla

Può darsi, però, della stessa previsione anche una lettura differente. Mi riferisco, in questo caso, ad un'interpretazione del succitato art. 39, comma 8, seguendo la quale tale disposizione svolgerebbe la funzione di "filtro" rigoroso nei confronti delle vigenti previsioni regolamentari contraddittorie rispetto al rinnovato impianto del bicameralismo, con risvolti tanto strutturali/organizzativi quanto procedurali, introdotto dalla riforma costituzionale³¹. La conseguenza dell'accoglimento di tale lettura sarebbe il considerare immediatamente inapplicabili, dopo l'entrata in vigore della riforma, le vigenti disposizioni regolamentari non compatibili con la riforma costituzionale. Considerata la notevole distanza del nuovo impianto del sistema parlamentare prefigurato dal disegno di revisione costituzionale rispetto a quello vigente, l'inciso più sopra ricordato opererebbe, dunque, come clausola in grado di legittimare, in via tendenzialmente eccezionale, la continuità nell'applicazione delle norme regolamentari vigenti, con effetti concreti di particolare rilevanza, come si dirà, soprattutto (sebbene non solo), in riferimento al Regolamento del Senato.

Entrando nello specifico delle argomentazioni che possono essere adottate a sostegno di tale lettura, verso il cui accoglimento inclino, un primo argomento è desumibile, prima ancora che dal testo della disposizione oggetto di esame, dall'operare del principio di gerarchia come criterio risolutivo delle antinomie tra le fonti. In questo senso si è pronunciata quella dottrina la quale ha, peraltro, precisato che, in mancanza di una previsione espressa, l'inapplicabilità delle norme regolamentari incompatibili con la Costituzione riformata avrebbe potuto essere messa in dubbio, in nome del principio di continuità e di una pretesa natura non auto-applicativa di alcune disposizioni costituzionali, con particolare riguardo per quelle che fanno espresso rinvio all'adozione di disposizioni regolamentari ai fini della loro attuazione³².

È vero che tale "pericolo", con specifico riguardo per il Regolamento del Senato, può considerarsi limitato dal fatto che i presupposti sostanziali di una continuità nell'applicazione delle disposizioni regolamentari, intesa in senso molto inclusivo, risultano in questo caso alquanto fragili, data la natura radicalmente diversa che contraddistingue il nuovo Senato rispetto all'attuale. Tra i due organi sono riscontrabili – pare di poter dire – differenze tanto consistenti (se non, sotto alcuni aspetti, almeno potenzialmente, addirittura più consistenti) quanto quelle riscontrabili tra il Senato della Repubblica introdotto dalla Costituzione del

Camera che al Senato della Repubblica di continuare ad operare utilizzando i regolamenti in vigore nel momento in cui la novella costituzionale è stata decisa, il che pone la questione che si è cercato di sintetizzare nel titolo di questo saggio: le Camere coglieranno la sfida posta alla loro autonomia regolamentare e modificheranno i propri regolamenti, secondo quanto previsto nella novella, sviluppandone il contenuto normativo e innovativo, o si lasceranno vincere dalla tentazione dell'inerzia?».

³¹ Cfr., in tal senso, R. IBRIDO, *Una clausola "salva" o "taglia-Regolamento parlamentare"?*, cit., p. 6 ss. e N. LUPO, *Il nuovo Senato: rappresentanza e sistemi di voto*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 8 giugno 2016, p. 4, il quale, a proposito dell'art. 39, comma 8, in esame, afferma che esso debba leggersi «non tanto in senso continuista, perché tutto sommato è abbastanza scontato che i regolamenti parlamentari si possano ancora continuare ad applicare, fin tanto che non se ne approvino di nuovi», dovendosi la succitata disposizione – si afferma – essere interpretata «nel senso di consentire l'applicazione al nuovo Senato – e alla nuova Camera – solo e soltanto di quelle norme che non risultino in contrasto col testo costituzionale».

³² N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, cit.

1948 e quello del Regno, disciplinato dallo Statuto Albertino³³. Data, però, l'indubbia valenza da riconoscersi al sopra richiamato principio di continuità nel funzionamento degli organi costituzionali, la mancanza, nel testo della riforma, di una previsione come quella qui commentata, avrebbe posto di fatto nella piena disponibilità delle Camere l'assunzione delle decisioni relative alle norme regolamentari da applicare. E, in quel caso, non avrebbe potuto escludersi (avendosi dovuto ritenere la stessa, anzi, probabile) l'opzione in favore di una continuità intesa in maniera molto lata, in grado di "sterilizzare" in buona parte, almeno per il primo periodo di attuazione della riforma (ma con conseguenze che potrebbero risultare difficilmente reversibili in seguito), le sue virtualità innovative. Cionondimeno, anche in presenza di una disposizione costituzionale del tenore di quella qui in esame, la lettura "continuista" costituisce un'opzione possibile. Risulta, perciò, opportuno richiamare ulteriori argomenti a supporto della lettura qui preferita³⁴.

Si è fatto, in proposito, riferimento, in primo luogo, al c.d. argomento "economico" o "canone del legislatore non ridondante", in base al quale si deve assegnare ad un enunciato normativo, tra quelli possibili, un significato diverso da quello già desumibile da altri enunciati reperibili nell'ordinamento (ed applicabili al caso di specie), che siano preesistenti, gerarchicamente superiori o più generali di quello oggetto di interpretazione. A venire in rilievo è, in questo caso, quale enunciato normativo rilevante, il principio di continuità degli organi costituzionali, recentemente richiamato dalla Corte, come principio costituzionale implicito, nella sent. n. 1/2014. Da questo si sarebbe potuta già desumere una qualche ultrattività delle norme regolamentari, anche in mancanza della previsione qui esaminata, cosa che contribuisce a spingere verso un'interpretazione dell'art. 39, comma 8, tale da implicare l'attribuzione ad esso di un significato non meramente ripetitivo del principio di continuità, e, dunque, quale clausola "taglia regolamenti".

In secondo luogo, è stato richiamato un argomento di natura pragmatica/consequenzialista, che si connette all'esigenza di assicurare il buon andamento dei lavori parlamentari, particolarmente rilevante, come è evidente, a proposito del Regolamento del Senato: poche sono infatti le previsioni del vigente Regolamento dell'assemblea di Palazzo Madama che non necessiterebbero di adattamenti, risultando invece molte o chiaramente incompatibili con la riforma (si pensi alle norme sul rapporto fiduciario) o, comunque, capaci, ove applicate, di produrre rilevanti problemi, determinando un funzionamento irrazionale del Senato e, comunque, il mancato pieno raggiungimento di molti degli obiettivi più importanti della riforma (si pensi, tra l'altro, alle norme che attribuiscono determinati poteri ad un numero di senatori parametrato sulle attuali dimensioni del Senato o alla mancata previsione di un

³³ In quel caso, allorché, dopo un brevissimo periodo di applicazione del Regolamento della Camera pre-fascista, l'assemblea di Palazzo Madama adottò, peraltro, in tempi molto rapidi un nuovo regolamento, si poteva, però, ragionevolmente fare riferimento appunto, come modello, al Regolamento di Montecitorio. Sebbene accompagnate da differenze di non poco significato, rilevanti erano, infatti, le analogie riscontrabili tra il ruolo e le funzioni attribuite alle Camere repubblicane e quelli della vecchia Camera dei deputati, tanto le prime quanto la seconda qualificabili come organi di rappresentanza politica generale.

³⁴ Una rassegna di tali argomenti è reperibile in R. IBRIDO, *Una clausola "salva" o "taglia-Regolamento parlamentare"?*, cit., pp. 6-11.

limite temporale per la durata in carica dei senatori, che potrebbe portare, in caso di elezione alla carica di un senatore a vita, ad una durata indeterminata della stessa, non potendo più costituire limite implicito di durata la scadenza della legislatura, data la natura di organo “continuo” del nuovo Senato)³⁵.

Alla luce di quanto sinora detto, pare pertanto evidente l'indispensabilità di un intervento volto ad elaborare disposizioni regolamentari coerenti con il nuovo assetto costituzionale, intervento, in relazione al Senato, più urgente – è stato notato – di quello, pur indispensabile, in materia di legislazione elettorale, con riguardo alla quale si può contare su disposizioni transitorie puntuali e direttamente applicabili ai fini delle prime elezioni del nuovo Senato (art 39, commi 1-5, del testo di revisione costituzionale)³⁶. E risulta auspicabile, a mio parere, che, per un verso, si affermi un'interpretazione non continuista dell'art. 39, comma 8, del testo di revisione costituzionale e, per un altro, si prenda sul serio la questione dell'adeguamento dei regolamenti parlamentari (e, specialmente, di quello del Senato) alla nuova cornice costituzionale. Ciò è tanto più vero, se si considera anche che, come è stato rilevato in dottrina, la presenza nel testo costituzionale riformato di numerosi rinvii ai regolamenti, i quali richiedono (*rectius*, impongono) un intervento normativo per la via delle modifiche regolamentari, ai fini dell'attuazione delle prescrizioni costituzionali, costituisce un rilevante e specifico argomento testuale in favore di un rapido intervento riformatore delle Camere, nell'esercizio della propria autonomia normativa³⁷.

A tal proposito, è, infatti, immaginabile, coerentemente con la lettura qui sostenuta, rigorosamente intesa, della disposizione transitoria sopra citata, una sorta di “grado zero” del nuovo Senato, il quale operasse, in mancanza di solerti interventi riformatori sul Regolamento attualmente vigente, con l'esclusione dell'applicabilità di tutte le previsioni valutabili come non conformi con la nuova cornice costituzionale. A parte le, già di per sé problematiche incertezze intrinsecamente connesse ad ogni valutazione di compatibilità come quella qui prefigurata, è innegabile, però, che le rilevanti criticità riscontrabili in relazione a un Senato che funzionasse, anche per un periodo relativamente breve, applicando un Regolamento ridotto ad un'impalcatura normativa essenziale potrebbero indurre, anche comprensibilmente, a privilegiare una lettura continuista. Ciò, quanto meno in riferimento a tutti i profili rispetto ai quali l'“apertura” del nuovo testo costituzionale (per non dire, la sua natura, in molti casi, “ambigua”) lascerebbe effettivi margini di manovra per un orientamento di questo genere.

Vedremo, soffermandoci su alcuni aspetti attinenti ai profili organizzativi del nuovo Senato, come ciò sia tutt'altro che un'ipotesi irrealistica. Emerge così – lo ribadiamo – un'argomentazione non trascurabile in favore della necessità di un tempestivo intervento ri-

³⁵ N. LUPO, *Il nuovo Senato: rappresentanza e sistemi di voto*, cit., p. 4, il quale rileva che «se si vanno a scorrere una per una le norme del regolamento del Senato, ci si accorge che la gran parte di esse non sono più applicabili, o comunque sono di assai dubbia applicabilità, originandosi così ad una serie di problemi».

³⁶ Così N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, cit.

³⁷ Il riferimento è a E. GRIGLIO, *op. cit.*, pp. 10-11, la quale afferma che «la prospettiva dell'adeguamento in via transitoria dei regolamenti vigenti ai nuovi procedimenti, la quale astrattamente non esclude la possibilità di un adattamento dei singoli istituti mediante “circolare” o parere della Giunta del regolamento, sembra contrastare con le tutele procedurali richieste dalle nuove riserve di regolamento le quali, come si è osservato, presuppongono una attuazione in forma specifica».

formatore delle Camere, attraverso l'adozione delle necessarie modifiche della normativa regolamentare. Un intervento che, soprattutto nel caso del nuovo Senato, data la distanza molto rilevante che lo separa dall'attuale, dovrebbe, auspicabilmente, tradursi nell'adozione di un nuovo Regolamento, piuttosto che in un'opera di, se pure radicale ed incisiva, revisione di quello vigente.

2.4.e quella della tempistica dell'approvazione di nuove norme regolamentari applicabili alle "nuove" Camere (e, in particolare, al Senato)

L'art. 39, comma 8, del disegno di legge di revisione costituzionale in esame, considerato in relazione alle sue implicazioni in ordine al destino che attende le vigenti disposizioni dei regolamenti parlamentari, risulta degno di attenzione anche per quello che ci dice a proposito della questione dei tempi in cui procedere alle innovazioni, strettamente connessa, come vedremo, a quella della riferibilità o meno (anche) alle Camere attualmente operanti del potere di introdurre modifiche adeguatrici del tessuto regolamentare alle esigenze poste dalla riforma costituzionale. Si tratta, anche in questo caso, di una questione che si pone con particolare evidenza e forza a proposito del Senato, in ragione della maggiore tasso di discontinuità che la riforma comporta per quel che concerne la Camera alta. Concentrando l'attenzione su quest'ultima assemblea, la domanda che, in sostanza, ci si pone è: può il Senato attualmente in carica, in caso ovviamente di approvazione referendaria della riforma, adottare le modifiche regolamentari (o un nuovo Regolamento) «conseguenti» alla legge di revisione costituzionale?

Secondo una prima prospettiva interpretativa, potrebbe radicarsi nel principio di autonomia normativa di cui all'art. 64, comma 1, Cost. la preclusione nei confronti di un intervento ad opera dell'attuale Senato, ritenuto appunto confliggente con il succitato principio. A tale linea interpretativa si contrappone quella in base a cui sarebbe, per una serie di ragioni evidenziate in dottrina³⁸, giuridicamente possibile l'adozione di nuove norme regolamentari, coerenti con il nuovo impianto costituzionale, da parte dell'attuale Senato.

Secondo il punto di vista da ultimo richiamato, che mi pare condivisibile, deve rilevarsi che, in primo luogo, la stessa disposizione transitoria sopra richiamata prevede l'ultrattività delle norme regolamentari vigenti al momento della entrata in vigore della riforma, con l'unico limite della loro compatibilità con la riforma stessa, senza prevedere, invece, limiti connessi con il tempo in cui le suddette norme siano state adottate: l'attuale Senato potrebbe quindi, alla luce di ciò, introdurre, in questa legislatura, modifiche al proprio regolamento, di cui, una volta entrata in vigore la stessa, dovrebbe essere valutata la compatibilità con la riforma. In secondo luogo, nell'ordinamento italiano, l'affermazione del principio di autonomia (normativa) delle Camere, produttiva di «fonti dell'ordinamento generale della Repubblica» (sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale), correttamente declinato, non implica in alcun modo, neanche in connessione con un fattore di innegabile discontinuità istituzionale quale quello

³⁸ Il riferimento è a R. IBRIDO, *Una clausola "salva" o "taglia-Regolamento parlamentare"?*, cit., pp. 11-14.

rappresentato da una (anche molto incisiva) revisione costituzionale della struttura e della composizione di un'assemblea parlamentare, una formale *deminutio* della potestà regolamentare di una Camera (nel nostro caso, il Senato)³⁹.

Pervenuti alla conclusione che l'intervento dell'attuale Senato sia giuridicamente possibile⁴⁰, possiamo anche affermare che esso sia opportuno? A tal proposito, ci pare che non manchino ragioni militanti in un senso e nell'altro.

Una risposta positiva all'interrogativo sopra posto sembra poter derivare dall'indiscutibile esigenza di rendere immediatamente operativo il nuovo Senato, sulla base di regole congruenti con la sua (nuova) natura, subito dopo lo svolgimenti delle prime elezioni dei suoi componenti. Ciò in considerazione della più volte sottolineata decisività del livello regolamentare ai fini dell'attuazione di innovazioni introdotte dalla riforma costituzionale che modificherebbero radicalmente la natura del Senato e dell'esigenza, fortemente sottolineata in dottrina, di evitare di porre il nuovo Senato nella necessità di dedicare un lungo periodo di tempo alla redazione del proprio Regolamento, con rilevanti effetti negativi sul piano della funzionalità dell'organo, in una fase particolarmente importante della sua esistenza⁴¹.

³⁹ L'interpretazione della natura dei regolamenti parlamentari e della loro posizione nel nostro sistema delle fonti è molto distante dai contenuti di letture dei regolamenti delle assemblee rappresentative reperibili, per esempio, nella dottrina tedesca, sulle quali cfr. G.G. FLORIDIA, *op. cit.*, p. 78, laddove fa riferimento a interpretazioni basate sul concetto di autonomia, «non però nel senso generico e buono per tutti gli usi corrente nel linguaggio giuridico più tardo, ma nel senso di *diritto soggettivo* di un'entità collettiva o di una corporazione a darsi il proprio assetto ordinamentale, e il proprio diritto», interpretazioni – ricorda l'Autore – sostenute nel XIX secolo da Laband, ma che hanno continuato ad esercitare una rilevante influenza sulla dottrina e sulla giurisprudenza tedesche, del primo e del secondo dopo-guerra, e al livello dello stesso funzionamento delle istituzioni parlamentari, come attestato dalla persistente valenza riconosciuta nel diritto parlamentare tedesco al «principio di discontinuità tra le legislature, per cui tra l'altro il regolamento viene ogni volta rinnovato-recepito dal *Bundestag*».

⁴⁰ Non pare, infatti, poter essere accolto, contro la tesi qui accolta, neanche l'argomento, tratto da un'interpretazione letterale del più volte citato art. 39, comma 8, secondo il quale l'ultrattività delle previsioni regolamentari si riferirebbe, ai sensi di tale disposizione, alle sole disposizioni regolamentari vigenti «alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale», con esclusione quindi, di quelle adottate dopo il referendum costituzionale. Come rilevato da R. IBRIDO, *Una clausola "salva" o "taglia-Regolamento parlamentare"?*, cit., pp. 13-14, innanzitutto, infatti, così argomentando, si giungerebbe a considerare, paradossalmente, possibili modifiche regolamentari ultrattive prima, e non dopo, un esito referendario favorevole alla riforma costituzionale. E, in secondo luogo, tale argomento confliggerebbe, d'altra parte, con la lettura, che ho fatto mia, dell'art. 39, comma 8, della legge costituzionale, secondo cui le norme regolamentari devono considerarsi potenzialmente ultrattive non in ragione di tale articolo, bensì in forza del principio di continuità degli organi costituzionali, ragion per cui nessun ostacolo potrebbe essere frapposto all'approvazione di modifiche regolamentari da parte dell'attuale Senato, a prescindere dal tempo della loro adozione, salva – va ribadito – la valutazione di compatibilità con i contenuti della riforma costituzionale.

⁴¹ N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, cit., il quale rileva che «non è [...] pensabile che il nuovo Senato, all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale, dedichi i primi mesi della sua attività – per la quale rischiano di mancare le sedi essenziali, visto che [...] si può ben dubitare della compatibilità di molte di loro con la nuova disciplina costituzionale – a scrivere il suo nuovo regolamento e perciò, in questo arco temporale, non sia in grado di organizzarsi al proprio interno, né di esercitare i propri poteri», aggiungendo che questo «sarebbe un pessimo inizio, che rischierebbe di ripercuotersi sul prosieguo dell'esperienza del bicameralismo, posto che, come è noto, è proprio nei primi mesi dall'entrata in vigore (e dall'applicazione) di una nuova disciplina costituzionale che si creano quell'insieme di prassi, convenzioni e consuetudini che ne assicurano il buon funzionamento; e che, inoltre, proprio in quei mesi dovranno approvarsi leggi di attuazione costituzionale di importanza notevole e, al tempo stesso, determinarsi i nuovi equilibri – e i nuovi raccordi – tra lo Stato e le autonomie territoriali».

D'altro canto, non si può negare che, ove a dettare nuove norme regolamentari fosse, come possibile e per molti versi opportuno, il Senato attuale, sarebbero escluse da tale processo le istituzioni territoriali, che il nuovo Senato sarebbe chiamato a rappresentare attraverso i senatori dalle stesse eletti: ai membri del Senato come ridisegnato dalla riforma risulterebbe così di fatto preclusa la possibilità di concorrere, portandovi le istanze connesse con la rinnovata rappresentatività della seconda Camera, al processo di prima predisposizione delle regole di organizzazione e funzionamento di quest'ultima, cosa che potrebbe, innegabilmente, influire anche sui suoi risultati. A fronte di questa evidente criticità, è stata prospettata da chi ritiene opportuno, dopo l'eventuale entrata in vigore del disegno di revisione costituzionale Renzi-Boschi, un intervento riformatore sul Regolamento del Senato già nel corso della legislatura ora in corso, la possibilità dell'adozione da parte del Senato attualmente in carica di norme "provvisorie" (cedevoli), utili al fine di consentire il corretto funzionamento della seconda Camera nelle prime fasi successive al suo insediamento, ma destinate ad essere sostituite dalle disposizioni (definitive) adottate dal nuovo Senato⁴².

Come preannunciato, dopo essermi soffermato su questioni di carattere generale, dedicherò la mia attenzione ad alcuni specifici profili attinenti al funzionamento e, soprattutto, all'organizzazione delle Camere prefigurate dalla riforma costituzionale, con lo scopo di rendere evidente, anche attraverso questa via, la rilevanza dei compiti, espressamente o implicitamente, conferiti ai regolamenti parlamentari, in vista dell'attuazione della riforma costituzionale.

3. Minoranze e opposizioni nelle (nuove) Camere

È innegabile che, tra le trasformazioni di più rilevante portata che la riforma costituzionale mira ad introdurre, devono individuarsi, come già ricordato, accanto alla riforma del procedimento legislativo, con attribuzione alla Camera di un ruolo preminente, l'esclusione del Senato dal circuito fiduciario e l'attribuzione alla sola Camera dei deputati delle funzioni di indirizzo politico e controllo nei confronti dell'operato del Governo. Alla luce di tali cambiamenti, e in particolare della differenziazione tra le due Camere in ordine alla titolarità del rapporto di fiducia, deve essere letta la formulazione dell'art. 64, comma 2, Cost., come modificato dalla riforma, ai sensi del quale: «i regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle

⁴² Così N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, cit., e, in senso analogo, R. IBRIDO, *Una clausola "salva" o "taglia-Regolamento parlamentare"?*, cit., pp. 14-16, il quale rileva, inoltre, che, in caso di inerzia sia dell'attuale sia del nuovo Senato, potrebbe prospettarsi il ricorso, come *extrema ratio*, alla facoltà del Presidente di assemblea di adottare norme provvisorie, in forza del potere di «regola[re] l'attività di tutti i suoi organi», conferito al Presidente dall'art. 8, Reg. Sen., disposizione regolamentare da ritenersi compatibile con la riforma e, dunque, in grado di superare il filtro predisposto dall'art. 39, comma 8, del disegno di legge di revisione costituzionale (adoperando un'espressione tratta dal linguaggio proprio degli studiosi di diritto parlamentare statunitense, l'Autore parla, in proposito, di "nuclear option").

minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni»⁴³.

La disposizione appena citata attribuisce, quindi, ai regolamenti parlamentari il compito di introdurre e disciplinare garanzie per le minoranze e, alla Camera, anche per le opposizioni parlamentari. A tal proposito, va senz'altro riconosciuta l'indubbia innovatività di un espresso richiamo della Carta ai concetti di minoranza e di opposizione (finora richiamati solamente a livello di regolamenti parlamentari (in seguito alle riforme regolamentari degli anni '90 del secolo scorso), che ne radica lo statuto di garanzia a livello costituzionale. Parte della dottrina non ha, peraltro, mancato, a mio parere condivisibilmente, di criticare l'integrale devoluzione al livello regolamentare della funzione normativa in tema di garanzie di minoranze e opposizioni. Si tratta di una devoluzione che indebolirebbe, infatti, fortemente le garanzie stesse, le quali sarebbero di fatto rimesse, quanto alla loro reale consistenza ed effettività, alla buona volontà delle maggioranze parlamentari (peraltro tendenzialmente monopartitiche, in caso di applicazione del c.d. *Italicum*), sia in relazione al momento della loro predisposizione, mediante l'adozione di apposite disposizioni regolamentari, sia – c'è fondatamente da temere – in relazione al momento della loro applicazione, considerate anche le rilevanti difficoltà incontrate dai Presidenti di Assemblea, come già ricordato, nell'esercizio del loro ruolo di garanti imparziali del rispetto del diritto parlamentare sub-costituzionale, difficoltà che nulla induce a pensare che potrebbero essere superate in caso di approvazione della riforma costituzionale⁴⁴. Senza poter approfondire, in questa sede, le questioni evocate da quanto appena rilevato, mi limito a concentrare l'attenzione su alcuni aspetti evidenziati dalle stesse espressioni adoperate dal revisore costituzionale, con specifico riguardo per l'operata deli-

⁴³ Sull'interpretazione di tale previsione, anche sulla scorta di un'analisi del percorso dell'opposizione nell'evoluzione del nostro sistema politico-parlamentare e delle precedenti proposte di revisione costituzionale incidenti su tali profili, cfr. A. ANTONUZZO, *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 26 giugno 2016, e, sullo specifico profilo del rapporto tra disposizione costituzionale qui esaminata e sistema elettorale introdotto nel 2015 (il c.d. *Italicum*), cfr. anche E. BINDI, *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2015. In generale, sul ruolo dell'opposizione nell'ambito dei sistemi politico-parlamentari contemporanei, anche nella prospettiva della comparazione con esperienze giuridiche diverse da quella italiana, cfr., tra le opere più recenti, G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, il Mulino, Bologna, 2012 e – sia consentito – V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Giapichelli, Torino, 2013.

⁴⁴ Così M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi-Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 1/2015, p. 4, la quale afferma che sarebbe «insufficiente la previsione del nuovo art. 64, primo comma, che attribuisce ai regolamenti parlamentari il compito di garantire i diritti delle minoranze e di disciplinare (alla Camera) lo statuto delle opposizioni», dal momento che «l'esperienza degli ultimi vent'anni insegna [...] che in regime maggioritario i diritti pur garantiti dal regolamento sono spesso, se non sempre, calpestati. La convenzione di auto-garanzia tra le forze politiche, grazie alla quale si alimentava la solidarietà tra i due lati dell'emiciclo, è definitivamente tramontata, e neppure le regole minimali di *fair play* funzionano, come dimostrano esemplarmente la prassi delle inchieste o della convalida delle elezioni». Critico nei confronti della scelta operata dal legislatore di revisione costituzionale anche A. MANZELLA, *Rinvio plurimo ai regolamenti parlamentari e rigidità costituzionale*, cit., p. 3, il quale afferma che «l'affidamento all'elastico procedimento parlamentare del compito di apprestare generiche "garanzie" viene a declassificare diritti e status che sembrano tipico oggetto, invece, di diretta tutela costituzionale».

neazione dei concetti di minoranza e di opposizioni, tenuto conto, soprattutto, della peculiarità, anche da questo punto di vista, del nuovo Senato.

Il primo profilo da considerare è dato dalla differenziazione di carattere generale operata tra Camera e Senato in ordine all'ambito di riferimento e al significato normativo riconosciuti dalla Costituzione riformata ai concetti di minoranza e opposizione. Mentre i regolamenti di entrambe le Camere sono chiamati a garantire i «diritti delle minoranze», solamente quello della Camera dei deputati è chiamato a disciplinare lo «statuto delle opposizioni». Tale differenza rispecchia, evidentemente, il dato del riconoscimento alla sola Camera del potere di accordare e revocare la fiducia all'Esecutivo, al quale si connette l'enucleabilità dei presupposti per l'esercizio della funzione oppositoria, classicamente intesa come opposizione politico-parlamentare svolta dalle forze che si contrappongono alla maggioranza di governo. È molto significativo poi che si parli di statuto delle «opposizioni», al plurale, anziché di statuto dell'«opposizione», al singolare. La differenza non è di tipo puramente nominalistico, ma allude alla diversità tra un modello di statuto dell'opposizione incentrato sul ruolo riconosciuto ad un'opposizione «principale», operante nell'ambito di un sistema politico contraddistinto da un assetto bipartitico o bipolare, ed un modello fondato su un'articolazione pluralistica dell'opposizione e sulla mancata evidenziazione, sul piano normativo, di un'opposizione «ufficiale», dotata di prerogative differenziate rispetto a quelle proprie delle altre minoranze.

La riforma costituzionale Renzi-Boschi, a differenza di altri progetti presentati e discussi nel corso degli anni passati, non intraprende, evidentemente, la strada della delimitazione di uno specifico statuto dell'opposizione «ufficiale», in ciò differenziandosi anche da alcune esperienze regionali⁴⁵, salvi naturalmente i margini di manovra di cui potrebbe comunque godere il Regolamento della Camera, il quale non si può escludere che decida di introdurre garanzie specifiche in favore dell'opposizione principale, individuata nella forza politica/coalizione di minoranza dotata di maggiore consistenza parlamentare (presumibilmente la principale tra quelle uscite sconfitte dalle elezioni). A questo proposito, si deve, peraltro, rilevare che la proposta di riforma del Regolamento della Camera elaborata all'inizio della XVII legislatura da un gruppo di lavoro istituito dalla Presidente Boldrini, i cui contenuti in materia di garanzia dei diritti delle opposizioni (e di delimitazione dei poteri della maggioranza) potrebbero fornire un riferimento per l'attuazione, alla Camera, del succitato art. 64, comma 2, si incardina anch'essa su un'idea di statuto dell'opposizione che non integra al suo interno la differenziazione della posizione di un'opposizione principale rispetto a quella delle altre, come è reso evidente dal riferimento dalla stessa operato ai «Gruppi di opposizione», al plurale, senza ulteriori specificazioni⁴⁶.

⁴⁵ Si vedano, in proposito, i riferimenti reperibili in E. Rossi, *op. cit.*, p. 149.

⁴⁶ Si possono richiamare, tra le principali innovazioni reperibili nello schema di riforma regolamentare citato nel testo: in riferimento all'organizzazione dei lavori, la previsione dell'iscrizione prioritaria ed extra quote degli argomenti proposti dalle opposizioni nel calendario successivo rispetto a quello di prima iscrizione, in caso di mancata conclusione della trattazione e previsioni miranti a garantire, con una precisione superiore all'attuale, ai gruppi di opposizione tempi maggiori di quelli garantiti ai gruppi di maggioranza, con riguardo alla discussione sui disegni di legge di iniziativa governativa o in quota opposizione ed a rendere meno agevolmente derogabili i tempi minimi di esame dei progetti di legge in commissione; in riferimento al procedimento legislativo, la previsione di garanzie procedurali di un effettivo esame da parte dell'Assemblea dei progetti di legge (così come degli

Lasciando qui da parte il relevantissimo profilo delle relazioni tra indicazioni costituzionali desumibili dall'art. 64, comma 2, Cost. e legislazione elettorale e continuando a concentrare l'attenzione sulle scelte che spetterebbero ai regolamenti parlamentari, viene in particolare rilievo la questione della declinazione che del concetto di «minoranze» dovrebbe fornire il Regolamento del nuovo Senato, che, collocato al di fuori del rapporto di fiducia, dovrebbe fare riferimento ad un concetto di «minoranza» (anzi, di «minoranze», al plurale) necessariamente distinto da quello di «opposizione». In quale direzione potrebbe, dunque, orientarsi l'opera riformatrice del Regolamento dell'assemblea di Palazzo Madama?

In primo luogo, non diversamente da quanto può dirsi a proposito della Camera, devono richiamarsi i diretti riferimenti costituzionali, preesistenti o introdotti dalla riforma, a un certo numero di senatori abilitati ad esercitare un determinato potere, che il Regolamento non potrebbe che recepire⁴⁷.

In secondo luogo, il riferimento al concetto generale di minoranze lascerebbe libero il Regolamento del Senato di configurare, ai vari fini possibili, minoranze individuate richiamando, a seconda dei casi, differenti linee di distinzione: il *cleavage* territoriale (il collegamento con gli enti regionali dai cui consigli i senatori sarebbero eletti), quello istituzionale (l'appartenenza alla categoria dei consiglieri regionali o dei sindaci) o, infine, quello politico⁴⁸. A tal proposito, si deve rilevare come sia innegabile che le norme costituzionali concernenti l'elezione del Senato valorizzino le linee di divisione politica⁴⁹, ma come, al contempo, tale

altri argomenti) delle opposizioni nei loro testi originari ed un'ulteriore valorizzazione dei poteri esercitabili dalle minoranze nell'ambito dell'istruttoria legislativa; in riferimento all'esercizio delle funzioni ispettive e di controllo, si possono richiamare l'attribuzione a minoranze di membri delle commissioni del potere di richiedere che sia disposta un'audizione o attivata un'indagine conoscitiva e la previsione, come sanzione invero blanda per la mancata partecipazione del Presidente del Consiglio al *premier question time*, che le relative sedute siano comunque trasmesse in diretta tv; in riferimento all'esame delle questioni relative all'interpretazione del Regolamento, la possibilità per una minoranza di richiedere la convocazione obbligatoria della Giunta per il regolamento. Sui contenuti di tale proposta, cfr. R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo. Principio di "sincerità" e modello accusatorio di deliberazione politica*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2014; G. PERNICIARO, *I gruppi di opposizione nel metodo e nel merito della proposta di modifica del regolamento della Camera*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2014.

⁴⁷ Si possono, in proposito, richiamare i poteri conferiti dalla Costituzione a un certo numero di senatori: a un terzo dei senatori è attribuito il potere di richiedere l'esame di un progetto di legge deliberato dalla Camera, ai sensi dell'art. 70, comma 3; ancora ad un terzo dei senatori quello di sollevare questione preventiva di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali, ex art. 73, comma 2; ad un decimo dei senatori (e dei deputati) quello di richiedere, ai sensi dell'art. 72, comma 4, che un disegno di legge che sia stato rimesso per l'esame e l'approvazione ad una commissione operante in sede deliberante sia rimesso all'assemblea, per seguire il procedimento ordinario.

⁴⁸ Così N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *federalismi.it*, n. 4/2016, pp. 13-14, laddove si afferma che «le minoranze del Senato [...] non sarebbero necessariamente minoranze fisse, né tantomeno esse andrebbero per forza individuate in applicazione del *cleavage* partitico, ben potendo articolarsi a seconda della linea di frattura di volta in volta dominante (spettando ad esse una qualche tutela, ad opera del regolamento del Senato, anche ove esse siano meramente occasionali)».

⁴⁹ Possono richiamarsi a supporto di tale affermazione l'art. 57, comma 2, del testo costituzionale riformato, il quale statuisce che «i Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori» e l'art. 57, comma 6, ove si fa riferimento all'elezione dei senatori in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri». Si tratta di disposizioni da cui si desume chiaramente che la scelta dei senatori avverrebbe all'esito di competizioni elettorali in cui, inevitabilmente, svol-

dato – lo vedremo meglio più avanti – possa e debba essere letto insieme agli elementi che spingono verso una valorizzazione, a livello regolamentare, di *cleavage* diversi da quello puramente politico.

Infine, mi pare opportuno notare che l'individuazione delle minoranze di cui il Regolamento del Senato sarebbe chiamato a garantire i diritti si dovrebbe necessariamente connettere con le scelte che il medesimo Regolamento sarebbe chiamato ad operare, in generale, in materia di organizzazione interna, sulle quali ci soffermeremo specificamente in seguito. La natura polisemica del sostantivo "minoranza", coniugata con le peculiarità del nuovo Senato prefigurato dalla riforma costituzionale, autorizzano a pensare il riferimento di cui all'art. 64, comma 2, Cost. anche come fondamento (non isolato) di un'articolazione organizzativa dell'assemblea di Palazzo Madama in grado di differenziarsi in maniera anche molto rilevante da quella usuale per le assemblee elettive e risalente, in Italia, alle ormai remote innovazioni apportate al Regolamento della Camera nel 1920-22, nonostante i fattori che militano in favore della "politicità" del Senato riformato siano numerosi e rilevanti⁵⁰.

4. Verso una ridefinizione dell'organizzazione interna delle Camere: il ruolo dei regolamenti parlamentari

4.1. La "nuova" rappresentanza senatoriale e i suoi riflessi organizzativi: notazioni generali

Uno degli aspetti di maggiore rilevanza tra quelli toccati dal testo di revisione costituzionale in esame, centrale rispetto alle finalità di fondo perseguite dalla riforma, è costituito dalla trasformazione dei connotati della funzione rappresentativa che spetterebbe al Senato⁵¹. Gli interrogativi di fondo che gli interpreti sono chiamati a porsi ruotano, in definitiva, intorno alla lettura da fornire delle disposizioni che, in maniera più o meno diretta, incidono sulla funzione rappresentativa riconosciuta all'assemblea di Palazzo Madama.

Devono richiamarsi, in primo luogo, l'art. 55, comma 5, al cui interno è contenuta la statuizione che «il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali» e l'art. 57, comma 1, ai sensi del quale, oltre che da cinque senatori nominabili ad opera del Presidente della Repubblica⁵² e dai senatori a vita-ex Presidenti della Repubblica, il Senato «è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali». Rileva, in secondo luogo, il combinato disposto dei commi 2 e 6 dell'art. 57, ai sensi del quale i senatori, scelti

gerebbero un ruolo preminente i legami di appartenenza politico-partitica, che non potrebbero che tendere a proiettare la propria influenza anche in rapporto alla vita parlamentare.

⁵⁰ Così G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, in *Rivista Aic*, n. 3/2016, pp. 12-16.

⁵¹ In generale, sulla collocazione del Senato prefigurato dalla riforma costituzionale Renzi-Boschi nel panorama comparato delle seconde Camere, cfr. M. CALAMO SPECCHIA, *Un'analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in *Rivista Aic*, n. 3/2016.

⁵² A tal proposito, l'art. 59, comma 2, del testo riformato statuisce che: «Il Presidente della Repubblica può nominare senatori cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Tali senatori durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati».

secondo tempi determinati dalle vicende politico-istituzionali delle istituzioni di appartenenza, sono eletti dai consigli regionali con metodo proporzionale, tra i consiglieri e, nella misura di uno per Regione o Provincia autonoma, tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori, in conformità con gli orientamenti espressi dagli elettori nelle elezioni per i consigli regionali⁵³. E deve, infine, richiamarsi l'art. 67, il quale statuisce che «i membri del Parlamento [compresi dunque quelli del Senato] esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato», da leggersi insieme all'art. 55, comma 3, secondo cui (solamente) «ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione».

Il quadro che emerge dalla considerazione delle succitate previsioni, lette in connessione anche con le previsioni relative alle funzioni attribuite al nuovo Senato, non pare fornire indicazioni chiare ed univoche circa il ruolo che il Senato potrebbe concretamente svolgere⁵⁴. E, d'altra parte, una natura "duale" del Senato era quella prefigurata dalla stessa relazione di accompagnamento all'originario disegno di legge governativo, che non ha perso, per così dire, di attualità, nonostante le rilevanti modifiche apportate al progetto iniziale nel corso dell'*iter* parlamentare. Si può leggere, infatti, in quella relazione che «la composizione del Senato delle Autonomie [era questa la denominazione assegnata al Senato dal testo inizialmente presentato dal Governo] definisce in modo univoco il suo nuovo ruolo costituzionale, che è al contempo di raccordo tra lo Stato e il complesso delle Autonomie e di garanzia ed equilibrio del sistema istituzionale», rilevando, in riferimento a tale seconda dimensione, anche i numerosi compiti attribuiti al Senato cui non è possibile riconoscere un legame con la rappresentanza delle istanze autonomistiche. Due macro-funzioni (raccordo Stato-autonomie territoriali e garanzia/equilibrio del sistema istituzionale), dunque, che, come è evidente, sebbene tra loro non confliggenti⁵⁵, possono, almeno potenzialmente, richiedere assetti organizzativi, oltre che funzionali, differenti, al fine di essere efficacemente svolte.

Senza poter qui approfondire le varie implicazioni di ordine sistematico delle statuizioni più sopra richiamate, cui pur dovremo accennare, né esporre e argomentare distesamente le perplessità di carattere generale che non nascondo di nutrire, in compagnia di molti ed autorevoli studiosi, sull'adeguatezza dei contenuti della testo in esame in vista del rag-

⁵³ Può richiamarsi, inoltre, a completamento di quanto desumibile dalle disposizioni richiamate nel testo, la statuizione contenuta nel secondo periodo dell'art. 57, comma 7, ai sensi della quale «i seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio».

⁵⁴ Si veda, sulla natura non ben definita del Senato, rilevata da moltissimi commentatori della riforma costituzionale, quanto efficacemente affermato da V. TONDI DELLA MURA, *Il rischio di una «chiamata in sussidiarietà» dei grandi partiti nazionali nel nuovo «Senato della Repubblica»*, Audizione nel corso dell'indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione, 27 luglio 2015, in www.senato.it, il quale rileva che «il ruolo del nuovo Senato della Repubblica resta difficilmente classificabile» e che «esso presenta uno scollamento fra il dato letterale e quello sistematico, fra quanto prefigurato e quanto realizzato, che altera il quadro di riferimento, riducendo il modello in discussione (al netto delle tensioni e delle torsioni costituzionali rinvenibili) a un figurino problematico e scarsamente efficace», considerato che «se formalmente è sfornito di politicità, in realtà è coinvolto nell'esercizio di rilevanti funzioni politiche; se è improntato agli ordinamenti di tipo federale, in realtà è privo delle relative garanzie ed è rappresentativo, per giunta, di un sistema sostanzialmente neocentralista; se è vocato all'efficienza e semplicità decisionale, in realtà è funzionale a un procedimento iperpositivizzato e suscettibile di variegati contenziosi».

⁵⁵ La presenza e l'attività di un'istituzione cui compete assicurare il raccordo tra Stato e istituzioni territoriali possono costituire, in quanto tali, un fattore (anche) di equilibrio del sistema istituzionale).

giungimento delle finalità perseguite, è mia intenzione, preso atto della voluta polifunzionalità istituzionale del nuovo Senato, provare a ragionare sui percorsi che potrebbero essere seguiti dal Regolamento del Senato in sede di attuazione della riforma, la riflessione sui quali farà peraltro emergere, come vedremo, alcune rilevanti criticità dell'impianto costituzionale riformato.

In quest'ottica, deve, in primo luogo, rilevarsi come le previsioni di cui agli artt. 55, comma 5, e 57, comma 1, valorizzino, in modo chiaro, la linea di divisione territoriale (ed, in particolare, regionale) all'interno della composizione del Senato, integrata da quella istituzionale (con riguardo alla differenza tra senatori-consiglieri regionali e senatori-sindaci), in coerenza con una delle principali finalità del (tipo di) superamento del bicameralismo paritario perseguito, come obiettivo, dal legislatore costituzionale. In secondo luogo, però, le già in precedenza citate disposizioni che disciplinano apicalmente le modalità di elezione dei senatori, insieme a quella che conferma la previsione del divieto di mandato imperativo, pur disgiunto, in relazione ai senatori, dal principio della rappresentanza "nazionale", a cui il primo è tradizionalmente legato da un nesso funzionale, tendono a valorizzare il *cleavage* più classicamente politico-partitico⁵⁶. Come dovrebbe organizzarsi il nuovo Senato, alla luce di ciò? Potrebbero/dovrebbero le soluzioni organizzative ivi adottate differenziarsi da quelle adottate alla Camera dei deputati?

Al fine di tentare di dare una risposta a tali interrogativi, è necessario prendere in considerazione altri dati estrapolabili dal quadro costituzionale prefigurato dalla riforma Renzi-Boschi, che mi paiono condurre a riconoscere rilevanti spazi di intervento ai regolamenti parlamentari (e, soprattutto, al Regolamento del Senato), chiamati a concorrere in maniera decisiva, come evidenziato in dottrina⁵⁷, a definire il concreto assetto che dovrebbe/potrebbe assumere l'organizzazione interna delle Camere.

Al Regolamento del Senato, spetterebbe, in particolare, assumere decisioni in grado di determinare, per molti versi, il volto della nuova assemblea di Palazzo Madama e il grado di effettività della sua capacità di corrispondere all'idea di fondo che traspare, principalmente, dalle disposizioni costituzionali che attribuiscono al Senato (e ai suoi componenti) funzioni di rappresentanza non pianamente riconducibili entro lo schema classico della rappresentanza politica "generale" (ovvero del popolo complessivamente considerato).

Due sono i nodi, tra quelli che i regolamenti parlamentari saranno chiamati a sciogliere, sui quali ho ritenuto opportuno concentrare la mia attenzione. Si tratta di nodi di rilevanza estrema, che attengono alla definizione del ruolo che dovrebbe/potrebbe essere riconosciuto nelle (nuove) Camere (ma vedremo che la questione si pone in concreto, in maniera innova-

⁵⁶ G. PICCIRILLI, *op. cit.*, pp. 14-15, richiama, tra gli elementi che orienterebbero verso la prospettiva di un Senato "politico", anche la mancata previsione di un potere di revoca dei senatori da parte delle istituzioni territoriali, alle quali non potrebbe neanche riconoscersi il potere di vincolare i senatori mediante propri atti di indirizzo, e la conferma dei vigenti requisiti di validità delle sedute e delle deliberazioni, di cui all'art. 64 Cost., la quale renderebbe ardua la valorizzazione del *cleavage* territoriale attraverso apposite norme sub-costituzionali relative al procedimento di decisione parlamentare.

⁵⁷ Si vedano, tra gli altri, G. CONTI, *op. cit.*, e N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, cit.

tiva, soltanto in relazione al Senato), rispettivamente, ai gruppi e alle commissioni parlamentari.

4.2. I gruppi politico-parlamentari nel nuovo Senato: una scelta non obbligata (e forse neanche opportuna)

È opportuno cominciare dal prendere in considerazione i profili più immediatamente concernenti la proiezione organizzativa all'interno delle Camere del modello di rappresentanza delineato dalle norme costituzionali disegnate dalla riforma. Da tale angolo visuale la previsione, di cui all'art. 57 Cost., che i senatori siano eletti dai consigli regionali con metodo proporzionale (e in conformità con gli orientamenti espressi dagli elettori per i candidati consiglieri), letta anche alla luce del permanere, ai sensi dell'art. 67 Cost., del divieto di mandato imperativo, pare spingere verso un'organizzazione interna del Senato incardinata sul ruolo dei "classici" gruppi politico-parlamentari. In relazione a un Senato che si formerebbe all'esito di procedimenti elettorali che, sebbene in modo peculiare, vedrebbero i legami di appartenenza politico-partitica giocare un ruolo preminente, è evidente che l'opzione in favore di un tale tipo di articolazione non può essere esclusa. E non solo perché in continuità con una tradizione organizzativa consolidata.

Gli elementi desumibili dal testo della riforma costituzionale che, al contrario, giocano in favore di soluzioni organizzative in linea con un'idea diversa di rappresentanza, capace di sottolineare efficacemente la dimensione del collegamento del Senato con le istituzioni territoriali, si limiterebbero, in quest'ottica, a definire in astratto una nuova identità costituzionale della seconda Camera. I suoi risvolti funzionali sarebbero, però, quasi integralmente condizionati dagli equilibri che di fatto si determinerebbero tra fattore territoriale e fattore eminentemente politico, attraverso il concreto esercizio delle funzioni senatoriali e, dunque, in sostanza, dal modo in cui i senatori, svolgendo il proprio mandato, saprebbero far pesare il primo fattore all'interno di una cornice fortemente influenzata (per non dire dominata) dal secondo. In questo modo, come è evidente, il Senato tenderebbe a strutturarsi come una, se pure anomala, Camera "politica", in contraddizione con una delle finalità proclamate dal legislatore di revisione costituzionale e incorporate nel testo approvato dalle Camere, ossia quella, che può ragionevolmente considerarsi la principale, di farne un'assemblea rappresentativa delle istituzioni territoriali, in grado di portare la loro voce e le loro posizioni all'interno del procedimento legislativo statale. A fronte di un'eventuale prevalere in sede attuativa di una simile lettura, certamente plausibile e non priva di agganci testuali, del nuovo assetto costituzionale della seconda Camera, risulterebbe alquanto difficile affermare la complessiva incompatibilità con i contenuti della riforma costituzionale delle vigenti previsioni regolamentari in materia di gruppi parlamentari, le quali potrebbero superare, in buona parte, il vaglio di cui all'art. 39, comma 8, del disegno di legge di revisione in esame e, in ogni caso, restare ferme quanto ai propri fondamentali principi ispiratori.

A fronte di ciò, pare necessario rivolgere, d'altra parte, l'attenzione al contenuto di disposizioni che parrebbero aprire rilevanti spiragli per l'adozione di soluzioni organizzative che evidenzino e valorizzino, anche da questo punto di vista, le differenze tra Camera dei

deputati e (nuovo) Senato della Repubblica. In particolare, leggendo il testo costituzionale, scopriamo che ai gruppi parlamentari si fa riferimento, analogamente a quanto rilevabile nel testo costituzionale vigente, soltanto agli artt. 72, comma 4, e 82, comma 2, Cost.

Nel primo caso, si tratta di una previsione che, riprendendo i contenuti del vigente art. 72, comma 2, Cost., concerne la possibile determinazione, ad opera dei regolamenti parlamentari (tanto di quello della Camera, quanto di quello del Senato), di casi e forme di esame e successiva approvazione di disegni di legge ad opera di commissioni, anche permanenti, le quali operino in sede deliberante: vi si afferma, significativamente, che (solo) alla Camera la composizione di tali commissioni deve rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Nel secondo caso, si tratta di una disposizione che impone, ancora una volta con esclusivo riguardo alla Camera dei deputati, lo stesso vincolo di corrispondenza (relativo alla proporzione dei vari gruppi parlamentari) tra composizione dell'organo minore e composizione dell'assemblea in relazione alle commissioni d'inchiesta.

In considerazione del ruolo riconosciuto dalla riforma costituzionale alla Camera dei deputati, che resterebbe l'unico ramo del Parlamento legato da rapporto di fiducia al Governo e titolare delle funzioni di indirizzo politico e di controllo, pare evidente che i gruppi parlamentari di cui si parla nelle succitate previsioni siano i classici gruppi basati su legami di affiliazione politica, sui quali dovrebbe, dunque, continuare ad incardinarsi l'organizzazione interna di Montecitorio. Da tale lettura delle succitate previsioni, coerente con il significato consolidato, nel nostro diritto parlamentare, delle disposizioni costituzionali riferite ai gruppi parlamentari, credo si possa desumere che al Senato non sarebbe, invece, obbligatoria un'organizzazione interna basata su gruppi parlamentari corrispondenti a partiti politici/liste elettorali. Risulterebbe dunque possibile che il Regolamento del Senato opti per soluzioni organizzative differenti, in grado di valorizzare, anziché quello (puramente) politico, il *cleavage* territoriale (e/o quello istituzionale).

Ragionando *de iure condendo*, prima dell'avvio del processo di revisione costituzionale che ha recentemente concluso la sua fase parlamentare, si era auspicato in dottrina che i membri di un nuovo Senato, ove non si fosse optato per una Camera composta esclusivamente da soggetti ivi presenti di diritto in quanto titolari di organi regionali, potessero essere eletti dai consigli regionali, eventualmente mediante sistemi di voto in grado di assicurare la rappresentanza anche delle minoranze politiche presenti nei consigli regionali, ed organizzarsi poi secondo un'articolazione basata sul riferimento a "delegazioni regionali". Delegazioni chiamate ad esprimersi unitariamente, secondo il "modello Bundesrat", con un numero di voti pari a quello dei componenti delle delegazioni stesse⁵⁸. Si prospettava, in questo mo-

⁵⁸ V. ONIDA, *Approfondimento*, in Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Gangemi, Roma, 2013, p. 122 ss., in partic., p. 125. Cfr. anche, analogamente, ma alla luce della considerazione della versione della riforma Renzi-Boschi approvata dalla Camera il 10 marzo 2015, ancora suscettibile di modificazioni parlamentari, le riflessioni, di A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista Aic*, n. 2/2015, p. 6, il quale afferma che, rispetto al possibile configurarsi del nuovo Senato come assemblea di natura puramente politico-partitica, «una possibile via d'uscita potrebbe essere costituita dall'introduzione di alcuni correttivi: il voto di delegazione (come in Germania), la previsione che i gruppi si costituiscano a base territoriale (con un gruppo per ciascuna regione) ed, eventualmente, l'inclusione

do, una soluzione mirante a tenere insieme la presenza all'interno delle delegazioni di un arco di forze non coincidenti con la (sola) maggioranza politica regionale, così da arricchire la qualità rappresentativa della seconda Camera, in vista dell'esercizio anche di funzioni di carattere non deliberativo, e la statuizione, a livello costituzionale, della regola decisionale del voto unitario. In questa prospettiva, a fronte di un'elezione di secondo grado dei componenti del Senato, attraverso una procedura elettorale che valorizzasse le linee di appartenenza di tipo politico (e assicurasse, inoltre, tendenzialmente la rappresentanza anche delle minoranze politiche), la previsione della regola del voto necessariamente unitario ad opera delle delegazioni regionali dovrebbe, evidentemente, confrontarsi con la pratica possibilità di orientamenti difformi all'interno delle stesse. Una possibilità a fronte della quale – mi pare di poter dire – si dovrebbe ragionevolmente approdare alla soluzione a cui si è approdati in Germania in riferimento al caso (di eccezionale verifica in quel contesto) di difformità di orientamenti tra i membri inviati al *Bundestrat* da ciascun Land, ovvero alla dichiarazione di invalida formazione della volontà della delegazione regionale che non abbia votato uniformemente, i cui voti non potrebbero, conseguentemente, essere conteggiati ai fini della formazione della volontà dell'organo⁵⁹.

Passando, invece, a prendere in considerazione i contenuti delle scelte operate dal testo del disegno di legge di revisione costituzionale Renzi-Boschi nelle disposizioni più sopra richiamate, emerge, come già accennato, che di composizione politicamente disomogenea potrebbe effettivamente risultare (e normalmente risulterebbe) l'insieme dei senatori eletti da ciascun consiglio regionale, quanto meno seguendo l'interpretazione che parrebbe maggiormente plausibile delle norme costituzionali in materia elettorale (corrispondente, tra l'altro, alla lettura adottata dall'art. 39 del disegno di legge di revisione costituzionale in relazione alla prima applicazione della riforma all'elezione della seconda Camera)⁶⁰. A fronte di ciò, in presenza della conferma in Costituzione, anche per i senatori, del divieto di mandato

nell'organo anche di un componente della Giunta regionale», aggiungendo che «attraverso tali correttivi si creerebbero le condizioni perché nel processo di decisione legislativa sia data voce alle istituzioni regionali, in quanto tali, anziché alle forze politiche rappresentate nei rispettivi Consigli», giacché «l'espressione del voto da parte di ciascuna delegazione regionale, richiedendo la convergenza tra i consiglieri regionali della maggioranza e quelli dell'opposizione, il rappresentante dei sindaci (se previsto) ed il rappresentante della Giunta (anch'esso, se previsto), sarebbe depurata da logiche di schieramento e potrebbe ragionevolmente aspirare a dare espressione agli interessi obiettivi del territorio».

⁵⁹ Si tratta della soluzione in favore della quale si è espresso il *Bundesverfassungsgericht* nella sua nota sentenza del 18 dicembre 2002, pronunciata in relazione ad una legge tedesca in materia di immigrazione, nel corso del cui procedimento di approvazione era emersa al *Bundestrat* una difformità di orientamenti all'interno della delegazione del Land del Brandeburgo e che era perciò stata impugnata per violazione dell'art. 51, comma 3, della Legge fondamentale, nella parte in cui stabilisce che «I voti di un *Land* non possono essere dati che in modo unitario e dai membri presenti o dai loro rappresentanti». Tale sentenza è espressamente richiamata espressamente, a sostegno della soluzione dal medesimo prospettata anche in relazione al nuovo Senato italiano, da A. D'ATENA, *op. cit.*, p. 6.

⁶⁰ G. PICCIRILLI, *op. cit.*, pp. 21-22, rileva che, qualora, a regime, prevalessse l'interpretazione per cui l'elezione, rispettivamente, dei consiglieri regionali e dei sindaci chiamati a comporre le delegazioni di senatori designati dai diversi consigli delle Regioni/delle Province autonome debba avvenire separatamente, con applicazione del "metodo proporzionale" alla sola elezione dei senatori consiglieri, potrebbero determinarsi condizioni tali da condurre, potenzialmente, all'elezione di senatori/sindaci tutti designati dalle maggioranze consiliari, cosa che, in caso di elezione di due soli senatori potrebbe comportare la designazione solamente di senatori di maggioranza.

imperativo (art. 67 Cost.) e della mancata previsione di un obbligo di voto unitario per i senatori eletti dai consigli delle diverse Regioni, quella di “imporre giuridicamente”, al livello dei regolamenti parlamentari, la previsione di un voto unitario, per delegazioni regionali, risulta, però, una via costituzionalmente impraticabile⁶¹. Quali sarebbero, dunque, le possibilità aperte in sede di revisione del Regolamento del Senato, al fine di evitare di riproporre un’organizzazione interna modellata, *tout court*, sullo stampo dell’articolazione in gruppi parlamentari formati su base politica?

In primo luogo, mi pare doversi ammettere che il nuovo Regolamento possa decidere di non prevedere in alcun modo gruppi parlamentari costituiti su base di appartenenza politica come elemento necessario dell’organizzazione interna del Senato⁶². Ciò non implicherebbe, peraltro, il necessario ritorno ad una rappresentanza concepita in maniera atomistica di stampo ottocentesco. Una scelta di questo tipo, oltre ad essere anacronistica, confliggerebbe, infatti, a mio parere, con il nuovo dettato costituzionale. Sottratta ai senatori la qualità di rappresentanti della Nazione (fondamento della classica rappresentanza politica liberale, conservato alla base anche di quella democratica), che l’art. 55, comma 3, riserva, come si è visto, ai deputati, e attribuita loro, allo stesso tempo, quella di rappresentanti delle istituzioni territoriali (artt. 55, comma 5, e 57, comma 1), mi parrebbe costituzionalmente indispensabile che tale rinnovata natura del Senato trovasse il modo di esprimersi (anche) attraverso il suo profilo organizzativo. E, in questa prospettiva, un ruolo potrebbe/dovrebbe essere svolto anche dall’art. 64, comma 2, Cost., in materia di diritti delle minoranze e di statuto delle opposizioni, sul quale già mi sono specificamente soffermato in precedenza.

Se il Regolamento della Camera sarebbe tenuto ad intervenire al fine di delineare specifiche garanzie sia per le minoranze che per le opposizioni, per quanto riguarda il Senato, collocato al di fuori del rapporto di fiducia, il riferimento non potrebbe che essere, come già in precedenza rilevato, ad un concetto di “minoranza” chiaramente distinto da quello di “opposizione”. Spetterebbe al Regolamento del Senato, recepite, *in primis*, le indicazioni direttamente desumibili dalla Costituzione, che, come è noto, attribuisce direttamente, anche nella sua versione riformata, determinati poteri a minoranze di parlamentari, definire, godendo di un ampio margine di libertà, i presupposti identificativi di minoranze individuate, a seconda dei casi, richiamando uno dei tre *cleavage* (territoriale, istituzionale o politico) già più sopra richiamati⁶³.

Mi pare, dunque, che sulla poliedricità del concetto di minoranza, coniugata con le peculiarità del nuovo Senato prefigurato dalla riforma costituzionale, si possa fare leva, al fine di prospettare il funzionamento di un’assemblea di Palazzo Madama che faccia a meno di una stabile articolazione in gruppi parlamentari, quale perno della sua organizzazione interna. È possibile, in altri termini, immaginare che, in funzione non puramente garantistica,

⁶¹ Così, tra gli altri, R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Regioni*, n. 1/2015, pp. 73-74.

⁶² Lo rileva N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, cit.

⁶³ La formulazione adoperata dall’art. 64, comma 2, Cost. è considerata tra gli indici testuali di una possibile ridotta valorizzazione, al Senato, delle linee di divisione partitiche rispetto a quelle di natura territoriale e istituzionale da N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, cit.

ma anche propulsiva dell'esercizio delle diverse funzioni del Senato, il Regolamento conferisca, a seconda dei casi, senza prevedere un'articolazione dell'assemblea in gruppi parlamentari, diritti/poteri/facoltà a minoranze individuate prendendo a riferimento il radicamento territoriale dei senatori appartenenti alle stesse e/o la linea di divisione tra senatori-consiglieri e senatori-sindaci. E lo stesso dicasi in ordine alla definizione di rilevanti profili organizzativi, relativi, per esempio, alla composizione di organi collegiali interni, alla luce anche di quanto si dirà più avanti a proposito dei richiami operati dal testo costituzionale al ruolo delle commissioni parlamentari.

Se si procedesse in tale direzione, ferma naturalmente la libertà dei senatori da ogni vincolo giuridico in riferimento alle decisioni da prendere in occasione delle votazioni, uscirebbe dallo scenario del Senato quella figura, collocata all'incrocio di istanze societarie ed istituzionali, che è il gruppo parlamentare, come tradizionalmente inteso, risultato, quanto alla sua costituzione, nel rispetto dei requisiti fissati a livello regolamentare, di libere scelte associative dei parlamentari⁶⁴. Non si tratta, peraltro, dell'unica soluzione ammissibile. È prospettabile, infatti, anche un'organizzazione interna del Senato che non faccia a meno della presenza di forme associative assimilabili ai classici gruppi parlamentari, ma per la cui costituzione siano previsti requisiti che valorizzino *cleavage* diversi da quello politico.

Ritengo, a tal proposito, che, in coerenza con il dettato degli artt. 55, comma 5, e 57, comma 1, Cost., che fanno del nuovo Senato un organo chiamato a rappresentare le istituzioni territoriali, i cui membri sono perciò designati dai consigli regionali tra i propri componenti o tra i sindaci (art. 57, comma 2), si possa prospettare, per esempio, la formazione di gruppi che raccolgano i senatori appartenenti alla medesima Regione. Se il divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.), insieme al formato prefigurato per la competizione politica finalizzata all'elezione dei senatori (art. 57, commi 2 e 5), parrebbe, infatti, orientare verso un'organizzazione interna ispirata a criteri di affiliazione politica, le previsioni più sopra citate potrebbero, a mio parere, incidere, d'altronde, (anche) sul profilo dell'organizzazione interna del Senato, orientando in maniera differente le scelte attuative. E, in particolare, in maniera tale da consentire che al riconoscimento costituzionale, in termini astratti, del ruolo complessivamente attribuito al Senato e ai senatori (la rappresentanza delle istituzioni territoriali, individuate attraverso un riferimento al loro radicamento regionale) possa corrispondere una concreta ed effettiva capacità della seconda Camera di rappresentare le istituzioni territoriali.

Non si può, peraltro, trascurare la valenza del rilievo operato da chi, constatato che, secondo la riforma Renzi-Boschi, il Senato «*rappresenta* le istituzioni territoriali», mentre i senatori invece sono «*rappresentativi*» delle stesse, ha autorevolmente ricordato che «*rappresentanza e rappresentatività sono cose assai diverse*», non potendo la seconda fondare un'abilitazione dei senatori ad operare a nome delle istituzioni territoriali che li hanno eletti⁶⁵.

⁶⁴ In seguito ad una riforma regolamentare del 2012, il vigente Regolamento della Camera, all'art. 14, comma 1, definisce i gruppi parlamentari «associazioni di deputati» e, al tempo stesso, «soggetti necessari al funzionamento della Camera», fotografando efficacemente la duplice natura dei gruppi stessi.

⁶⁵ Così M. LUCIANI, *Sul possibile funzionamento concreto del nuovo Senato*, in *Astrid Rassegna*, n. 248 (numero 12/2016), p. 2 e p. 5, laddove, a sostegno della tesi della persistente indispensabilità del sistema delle Conferenze, anche in caso di entrata in vigore della riforma costituzionale Renzi-Boschi, afferma: «Il Senato, in-

Tale rilievo corrobora la preclusione, già desumibile dal confermato divieto di mandato imperativo per i senatori e dalla mancata previsione di un obbligo di votazione unitaria sul modello del *Bundestrat*, nei confronti dell'introduzione di norme regolamentari che vincolassero giuridicamente i senatori a votare conformemente all'orientamento fatto proprio dal raggruppamento di appartenenza.

Ferma, però, la libertà di dissenso da parte dei singoli senatori⁶⁶, che, ove espresso, non potrebbe portare, a differenza di quanto può avvenire nel caso di divergenze interne alle delegazioni presenti nel *Bundestrat*, per esempio, ad una dichiarazione di invalidità del voto espresso da una delegazione non pronunciata unitariamente, credo che si possa prospettare, facendo leva sul combinato disposto tra l'art. 67 e gli artt. 55, comma 5, e 57, comma 1, la previsione, da parte del Regolamento, di articolazioni interne al Senato, comunque denominate, configurate come proiezioni parlamentari *sui generis* delle istituzioni regionali che hanno eletto i senatori. All'interno di tali delegazioni i senatori sarebbero, in tale prospettiva, tenuti a collocarsi e a decidere a maggioranza la posizione da assumere in occasione delle votazioni⁶⁷. Si potrebbe così realizzare, scontando un'inevitabile eccentricità rispetto ad un simile schema della posizione dei senatori di nomina presidenziale e dei senatori a vita, un compromesso, che mi parrebbe compatibile con la cornice costituzionale prefigurata dalla riforma, tra le istanze proprie di una rappresentanza delle istituzioni territoriali, assumendo come prevalente la dimensione regionale, e le quelle proprie di una libertà di esercizio del mandato, in grado di consentire l'espressione del dissenso, anche al momento del voto, obbligando, però, i dissenzienti ad assumersi pubblicamente la responsabilità (inevitabilmente politica) delle posizioni assunte. È evidente, infatti, che, in una prospettiva di questo tipo, certo di non agevolissima realizzazione pratica⁶⁸, il giudizio di responsabilità che colpirebbe i dissenzienti non potrebbe comportare, come conseguenza "sanzionatoria", l'espulsione da un gruppo costituito su base territoriale, come espressivo dell'istituzione territoriale che ha eletto i senatori, ma soltanto (eventuali) risvolti negativi nella prospettiva di una successiva rielezione alla carica locale e/o a quella di senatore.

Come è stato rilevato in dottrina, oltre a soluzioni come quelle sinora prospettate, potrebbe immaginarsi, tra l'altro, l'introduzione di norme regolamentari che, in rapporto alle

vero, non può essere la sede di accordi o di mediazioni *intersoggettivi*; può esserlo di accordi o di mediazioni *intrasoggettivi*. Proprio a causa del fatto che i senatori sono "rappresentativi", ma non "rappresentano", non si può pensare che in Senato si stringano intese: la sede di incontro resta il sistema delle (varie) conferenze, nelle quali i soggetti del possibile accordo sono propriamente presenti, in quanto "rappresentati".

⁶⁶ Come evidenziato, tra gli altri, da G. BRUNELLI, *op. cit.*, pp. 770-771, il disegno di legge di revisione costituzionale approvato dalle Camere non ha previsto che in Senato si formino "delegazioni regionali", chiamate a manifestare una posizione unitaria, ma «ha mantenuto anche per i senatori il libero mandato, tipicamente connesso alla *politicalità* dell'assemblea elettiva».

⁶⁷ Per i "gruppi" composti da due soli senatori si porrebbe peraltro il problema dell'assunzione delle decisioni, non essendo possibile, come è evidente, fare, in questo caso, ricorso all'applicazione della regola di maggioranza.

⁶⁸ Le difficoltà che si incontrerebbero sulla via di una valorizzazione del *cleavage* territoriale, ai fini dell'organizzazione interna del nuovo Senato, sono evidenziate da E. ROSSI, *op. cit.*, p. 66, il quale rileva che «se [...] si seguisse un criterio di composizione di carattere territoriale, non è chiaro come potrebbero costituirsi gruppi omogenei [...], oltre al problema di dover costringere a convivere nello stesso gruppo senatori di diversa provenienza ed appartenenza politica».

competenze senatoriali per cui ciò fosse ritenuto opportuno, accordassero rilievo a una declinazione dell'elemento territoriale, diversa da quella più sopra indicata, in grado di evidenziare, per esempio, la divisione tra Regioni del nord, Regioni del centro e Regioni del sud o quella tra Regioni ordinarie e Regioni speciali, oppure sul riferimento all'elemento istituzionale, come potrebbe avvenire distinguendo tra senatori-consiglieri regionali e senatori-sindaci⁶⁹.

Senza qui soffermarsi specificamente sulla collocazione eccentrica rispetto a modelli organizzativi come quelli prospettati dei senatori nominati dal Presidente della Repubblica e di quelli a vita, resta, in ogni caso, l'impressione generale che con molta difficoltà potrebbe riuscire, in riferimento al Senato, ad evitare che le appartenenze politico-partitiche finiscano per esercitare un peso preminente, se non già nelle scelte normative operate a livello regolamentare, in ogni caso nel concreto funzionamento dell'organo. Si evidenzia così un elemento di "indecisione" nella costruzione del (nuovo) Senato⁷⁰, che, emergendo anche da altri profili in questo saggio solamente accennati, integra un elemento di insopprimibile criticità del disegno tracciato dal legislatore costituzionale, di cui non si può che rilevare la connessione con il quadro complessivo di una riforma costituzionale non finalizzata al rafforzamento delle autonomie territoriali⁷¹.

4.3. Le commissioni parlamentari: forme e limiti della loro possibile previsione nelle "nuove" Camere

Accanto alla questione del destino dei gruppi parlamentari, che al Senato, in caso di conferma referendaria della riforma costituzionale, potrebbe (e forse dovrebbe), come abbiamo visto, essere affrontata e risolta in maniera diversa da quella "classica", il testo di revisione costituzionale pone all'attenzione degli interpreti, tra le altre, quella del ruolo che le commissioni parlamentari potrebbero svolgere nel quadro dell'organizzazione e del funzionamento delle nuove Camere. Anche in questo caso scelte decisive spetterebbero, dopo l'entrata in vigore della riforma, ai regolamenti parlamentari ed, *in primis*, al Regolamento del Senato, chiamato a compiere scelte potenzialmente molto innovative.

⁶⁹ Spunti in questo senso sono reperibili in E. CATELANI, *Il nuovo Senato: organo poliedrico. Gli interventi normativi per completare e dare piena attuazione alla riforma*, in *Diritti regionali*, n. 3/2016, p. 405.

⁷⁰ Cfr., tra gli altri, sul punto M. CALAMO SPECCHIA, *op. cit.*, p. 10, la quale, a proposito del nuovo Senato, afferma che «il legislatore costituzionale italiano per la composizione del Senato opera un'ibridazione tra il sistema austriaco e quello tedesco mutuando dal primo la base elettorale indiretta composta dalle diete provinciali (i consigli regionali italiani) e il connesso principio della libertà di mandato e mutuando dal secondo il meccanismo della cooptazione interna degli eletti dal collegio dei "grandi elettori", che diluisce ulteriormente il rapporto tra elettori ed eletti».

⁷¹ Cfr., in questo senso, G. PICCIRILLI, *op. cit.*, p. 6, il quale, alla luce di una disamina congiunta delle norme relative al Senato e di quelle contenute nel "nuovo" Titolo V, afferma che si debba «escludere una concezione aprioristica del Senato riformato come di "Camera territoriale" sulla base del disposto dell'art. 55, quinto comma, Cost., almeno nel senso che questo comporti un necessario riconoscimento di un ruolo degli attori regionali in misura e qualità maggiore rispetto al quadro previgente». Criticamente, sulla valenza riduttiva della posizione delle autonomie territoriali della riforma costituzionale in discussione, si veda, tra gli altri, U. DE SIERVO, *Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento*, in *Rivista Aic*, n. 2/2016.

A tal proposito, vengono in evidenza le disposizioni che, nel testo costituzionale riformato, fanno esplicito riferimento alle commissioni, coincidenti, peraltro, con quelle già in precedenza richiamate nel riflettere sulle possibili scelte regolamentari in materia di gruppi parlamentari.

Mi riferisco, in primo luogo, ai richiami al ruolo delle commissioni parlamentari contenuti nella (nuova) disciplina costituzionale del procedimento legislativo. Il primo riferimento è quello reperibile all'art. 72, comma 1, Cost., il quale statuisce che «ogni disegno di legge di cui all'articolo 70, primo comma, presentato ad una Camera, è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale». Si tratta di una previsione che, isolatamente considerata, si limita a confermare lo schema del procedimento cosiddetto "in sede referente", con riguardo all'*iter legis* che, tanto alla Camera quanto al Senato, dovrà seguirsi per le leggi di cui all'art. 70, comma 1, ovvero per le leggi "bicamerali" (intendendo riferirmi, con tale espressione, a quelle per cui sarà indispensabile l'approvazione del medesimo testo ad opera di Camera e Senato). Dal dettato dell'art. 72, comma 1, Cost. si desume, per i due regolamenti parlamentari, un vincolo costituzionale ad istituire commissioni abilitate ad intervenire (obbligatoriamente) nell'ambito dei procedimenti finalizzati all'approvazione delle suddette leggi.

Passando poi a considerare la parte restante dell'art. 72, il secondo comma stabilisce che il procedimento per commissione in sede referente (la «procedura normale di esame») deve essere seguito, alla Camera dei deputati, anche in riferimento a tutti gli altri disegni di legge, per i quali, come è noto, tale Camera eserciterebbe un ruolo preminente, che esclude l'esercizio di un potere di veto da parte del Senato⁷². Tale previsione costituisce un vincolo per il Regolamento della Camera, che spinge molto chiaramente, pur non imponendola espressamente, verso una conferma dell'attuale sistema di commissioni permanenti. Commissioni che, pur svolgendo compiti molto rilevanti in vista dell'esercizio di funzioni diverse da quella legislativa (attualmente previsti e disciplinati dai regolamenti parlamentari), hanno certamente, a partire dalla loro stabile introduzione nel nostro sistema parlamentare con la riforma regolamentare del 1920, nel procedimento legislativo un terreno privilegiato di esplicazione del proprio ruolo. Un simile vincolo non sussisterebbe, invece, per il Regolamento del Senato, dal momento che l'art. 72, comma 6, statuisce, in termini molto generali, che «il regolamento del Senato della Repubblica disciplina le modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati ai sensi dell'articolo 70».

Dal contenuto di quest'ultima disposizione si evince che in relazione al nuovo Senato mancherebbe un rilevante punto di appoggio costituzionale per un'eventuale riproposizione di un sistema di commissioni permanenti dotate di competenze delimitate per materia⁷³. È vero, infatti, che l'art. 72, comma 4, come riformato conferma espressamente la possibilità

⁷² Per un quadro completo del procedimento legislativo come disciplinato dal testo di revisione costituzionale, cfr. E. ROSSI, *op. cit.*, pp. 83-144.

⁷³ Così anche G. CONTI, *op. cit.*, pp. 21-22.

per i regolamenti parlamentari, compreso quello del Senato⁷⁴, di disciplinare casi e forme del ricorso al procedimento legislativo “in sede deliberante”, statuendo, nel suo periodo iniziale, che i regolamenti «possono [...] stabilire in quali casi e forme l’esame e l’approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti». Lo fa stabilendo, però, che, tali commissioni (solo) «*alla Camera dei deputati*, sono composte in modo da rispettare la proporzione dei gruppi parlamentari» (corsivo mio), previsione che rafforza la spinta verso il recepimento, a Montecitorio, del classico modello delle commissioni permanenti con competenza specializzata per materia e composizione politicamente corrispondente a quella dell’assemblea. L’opzione dell’istituzione di un sistema di commissioni di questo tipo, pur non essendo costituzionalmente obbligatoria né ai sensi del testo costituzionale vigente⁷⁵, né di quello riformato (che la prevede come possibile in relazione alla Camera), si è, nei fatti, imposta, come è noto nella lunga durata del nostro diritto parlamentare, come quella più adeguata al funzionamento di un Parlamento articolato in gruppi politici e chiamato allo svolgimento di numerose e diversificate funzioni, in vista del quale un’articolazione in stabili collegi minori risulta particolarmente utile.

In caso di approvazione della riforma, le ragioni a sostegno della previsione di un sistema di commissioni permanenti analogo a quello attualmente esistente, resterebbero sostanzialmente immutate in relazione alla Camera, la quale resterebbe assemblea (pienamente e inequivocabilmente) “politica”. Per quanto riguarda il Senato, lo scenario muterebbe, invece, significativamente.

A tal proposito, bisogna, in primo luogo, ricordare che, come si è visto, a Palazzo Madama non risulterebbe più costituzionalmente necessaria un’articolazione interna fondata sul riferimento a gruppi *politico*-parlamentari. In secondo luogo, con riguardo al Senato, l’intervento di commissioni parlamentari, permanenti o meno, nel procedimento legislativo sarebbe costituzionalmente necessario soltanto in riferimento ai procedimenti che si concludono con l’approvazione di leggi “bicamerali” e ai casi per i quali il Regolamento del Senato decidesse di consentire il ricorso alla procedura per commissione in sede deliberante.

Alla luce di quanto appena rilevato in merito alla cornice costituzionale di riferimento, pare di poter dire che il Regolamento del Senato, non essendo giuridicamente tenuto ad istituire commissioni “permanentì”, né, ove decidesse di istituirle, a definirne una composizione rispecchiante quella dell’assemblea, vedrebbe dischiudersi davanti a sé un ampio ventaglio di opzioni possibili. Si possono immaginare soluzioni organizzative che valorizzino, anziché

⁷⁴ N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, cit., ritiene criticabile «in considerazione della semplificazione del procedimento legislativo e della drastica riduzione dei componenti del Senato», la scelta dell’art. 72, comma 4, di continuare a consentire anche al Senato l’approvazione delle leggi in commissione in sede deliberante.

⁷⁵ L. GIANNITI-N. LUPO, *op. cit.*, p. 129, i quali rilevano come la Costituzione, parlando di casi e forme in cui l’esame e l’approvazione dei disegni di legge può essere deferito «a commissioni anche permanenti», paia «quasi dare un’indicazione preferenziale a favore di commissioni non permanenti», a favore, cioè, di un modello, accantonato a partire dalle riforme regolamentari del 1920-22, basato sul ricorso esclusivo a commissioni “speciali”.

quello politico, il *cleavage* territoriale e/o, a seconda dei casi, il *cleavage* istituzionale⁷⁶, attraverso la previsione di commissioni in cui siano rappresentate, in base a criteri da definire, istanze riconducibili alle diverse realtà regionali, affiancate, eventualmente, da commissioni chiamate ad accordare rilievo, al livello della propria composizione, alle istanze riferibili ai Comuni⁷⁷.

Nulla vieterebbe poi di introdurre, compatibilmente con i numeri ristretti propri del nuovo Senato, anche la previsione di commissioni specializzate nell'esercizio di altri tra i numerosi compiti conferiti al Senato, accanto al concorso all'esercizio della funzione legislativa, dall'art. 55, comma 5, Cost., definendone la composizione nella maniera ritenuta più adeguata in vista dello svolgimento degli stessi. Si tratterebbe di organi collegiali che arricchirebbero il panorama organizzativo della seconda Camera, andandosi ad aggiungere alle commissioni di inchiesta, che il Senato sarebbe abilitato a istituire, al fine di svolgere «inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali» (art. 82, comma 1, Cost.), senza, però, il vincolo, che permarrebbe, anche in questo caso, soltanto alla Camera dei deputati, a definirne la composizione in maniera tale che essa rispecchi la proporzione dei gruppi parlamentari in assemblea (art. 82, comma 2, Cost.).

Il riferimento alle commissioni di inchiesta mi consente, peraltro, di aprire lo sguardo su un profilo di rilevanza non trascurabile, che trascende, alla luce della prassi affermatasi nel corso del tempo, l'area di potenziale incidenza dei soli regolamenti parlamentari. Si tratta della questione del ruolo che potrebbero svolgere, nel quadro del nuovo bicameralismo delineato dalla riforma costituzionale, organismi bicamerali assimilabili alle commissioni bicamerali che attualmente operano nel Parlamento italiano, tra le quali si collocano anche alcune commissioni (bicamerali) di inchiesta.

Come è noto, sono attualmente previsti organismi bicamerali sia direttamente disciplinati da fonti di livello costituzionale, sia (e soprattutto) istituiti e disciplinati mediante legge ordinaria, essendo risultata nei fatti recessiva l'ipotesi, formulata in relazione alle commissioni di inchiesta bicamerali, dell'istituzione mediante atto bicamerale non legislativo⁷⁸, da distinguere a sua volta da quella, peculiare, della separata deliberazione da parte di entrambe le Camere di un'inchiesta sulla medesima materia, a cui può conseguire la scelta di procedere congiuntamente⁷⁹.

⁷⁶ Si veda, in questo senso, E. CATELANI, *Il ruolo del governo nella riforma costituzionale e nella prospettiva di soluzioni legislative attuative di tale riforma*, in federalismi.it, n. 12/2016, p. 15-16.

⁷⁷ N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, cit., nel sottolineare l'ampiezza dei margini di azione spettanti al Regolamento del Senato, ha prospettato la possibilità che, per esempio, i poteri del Senato nell'ambito del procedimento legislativo siano esercitati, almeno di regola, da un'unica commissione permanente, composta da ventuno membri (uno per ogni Regione/Provincia autonoma).

⁷⁸ Sulla natura e il significato degli atti bicamerali non legislativi, si vedano L. ELIA, *Gli atti bicamerali non legislativi*, in *Studi sulla Costituzione*, II, Giuffrè, Milano, 1958, 421 ss. e, più di recente, G. RIVOCCHI, *Atti bicamerali non legislativi*, in S. Mangiameli (a cura di), *Dizionario sistematico di Diritto costituzionale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2008, 123 ss.

⁷⁹ L'art. 162, comma 4, Reg. Sen. stabilisce che «se anche la Camera dei deputati delibera una inchiesta sulla identica materia, le Commissioni designate dalle due Camere possono, d'accordo, deliberare di procedere in comune» e, analogamente, l'art. 141, comma 3, Reg. Sen. statuisce che «e anche il Senato delibera un'inchiesta sull'identica materia, le Commissioni delle due Camere possono deliberare di procedere congiuntamente».

Per quanto riguarda gli organismi bicamerali previsti da fonti di rango costituzionale, verrebbe, in primo luogo, meno, in caso di entrata in vigore della riforma, il fondamento costituzionale della Commissione per le questioni regionali, attualmente richiamata all'art. 126 Cost. (oltre che al, mai attuato, art. 11 della legge cost. n. 3/2001), che attribuisce ad essa una funzione consultiva, che sarebbe trasferita al Senato (come previsto dal nuovo art. 126 Cost.), funzione alla quale se ne sono aggiunte, nel corso del tempo, altre, introdotte dal legislatore ordinario. A fronte di ciò, si può ragionevolmente ritenere che, nei fatti, non risulterebbe più necessario il funzionamento di un organo le cui attuali competenze potrebbero essere integralmente trasferite in capo al Senato. Quanto al secondo degli organismi bicamerali, il Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa, composto, ai sensi dell'art. 12 della legge cost. n. 1/1953, dai componenti delle giunte per le autorizzazioni a procedere di Camera e Senato, che dunque i regolamenti parlamentari dovrebbero necessariamente prevedere e disciplinare, la riforma non inciderebbe significativamente sulla sua base costituzionale. Ci si limita, infatti, all'art. 38, comma 13 del d.d.l. di revisione costituzionale in esame, ad introdurre la previsione, innovativa, del conferimento della sua presidenza al presidente della giunta per le autorizzazioni della Camera⁸⁰.

Al di là di quanto si è detto a proposito del destino degli organismi bicamerali previsti da fonti costituzionali, dopo l'entrata in vigore del testo di revisione costituzionale, con riguardo alla possibilità di istituire commissioni bicamerali, si porrebbero – mi pare – due ordini principali di questioni. Da una parte, la questione, preliminare, relativa alla possibilità e ai limiti ordinamentali del ricorso all'istituzione di organismi di questo tipo, in un contesto che sarebbe caratterizzato da una marcata differenziazione tra le due Camere. Dall'altra, quella degli strumenti da utilizzare al fine di procedere, eventualmente, alla loro istituzione e disciplina.

In ordine al primo profilo, mi pare di poter affermare che commissioni bicamerali potrebbero continuare ad essere istituite, come, del resto attualmente avviene in sistemi parlamentari caratterizzati da bicameralismo differenziato⁸¹. Si dovrebbe, naturalmente, tenere conto della composizione di un Senato a ranghi molto più ridotti degli attuali, con la conseguente necessità di ripensare, in ogni caso, almeno il numero e le dimensioni delle commissioni bicamerali che si decidesse di istituire, nonché di alcune caratteristiche, già in precedenza evidenziate, della nuova assemblea di Palazzo Madama. Caratteristiche che potrebbero rendere, in prospettiva, di problematica riproponibilità regole impositive di una composizione che rispecchiasse la proporzione dei gruppi parlamentari e senz'altro inadeguate al nuovo contesto costituzionale regole che, come avviene attualmente in relazione al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, prevedessero una composizione paritaria maggioranza/opposizione. Qualora si decidesse di continuare a fare ricorso allo strumento

⁸⁰ Attualmente l'art. 12, comma 2, della legge cost. n. 1/1953 prevede che il Comitato sia «presieduto dal Presidente della Giunta del Senato della Repubblica o dal Presidente della Giunta della Camera dei deputati, che si alternano per ciascuna legislatura».

⁸¹ Ci si può limitare qui a richiamare, a mo' di esempi, i casi dei *joint committees* del Parlamento britannico e delle *comisiones mixtas* del Parlamento spagnolo.

delle commissioni bicamerali, emergerebbe, inoltre, l'esigenza di operare le dovute valutazioni in merito all'individuazione dei settori in riferimento ai quali procedere all'istituzione di commissioni di questo tipo e delle funzioni da attribuire alle stesse, tenendo, naturalmente, conto della cornice costituzionale che definirebbe il (nuovo) bicameralismo italiano, differenziando i compiti conferiti alle due Camere⁸².

In riferimento al secondo dei due profili sopra ricordati, quello attinente agli strumenti da adoperare, una riflessione specifica è imposta dalla nuova articolazione pluralistica del procedimento legislativo, in sostituzione dell'attuale, pura e semplice, attribuzione alle due Camere della funzione legislativa, da esercitarsi collettivamente da parte delle stesse. A tal proposito, va rilevata l'irreperibilità nell'elenco di cui all'art. 70, comma 1, Cost., che concerne le leggi per cui sarebbe conservato il procedimento legislativo bicamerale paritario, di riferimenti a tipologie di leggi a cui ricondurre unitariamente atti legislativi istitutivi di commissioni bicamerali. Deve, perciò, ritenersi che, una volta entrata in vigore la riforma costituzionale, sarebbe la materia di competenza di un'istituenda commissione bicamerale a determinare il percorso procedurale da seguire per l'approvazione della legge, dovendosi, dunque, nella maggior parte dei casi, fare ricorso ad un procedimento che assicura la prevalenza della volontà della Camera dei deputati. L'alternativa potrebbe essere costituita dal ricorso all'adozione di atti bicamerali non legislativi, eventualmente sulla base di un apposito percorso procedurale delineato dai regolamenti parlamentari.

Una considerazione specifica merita, peraltro, il caso delle commissioni di inchiesta bicamerali, conosciute nella nostra esperienza parlamentare, ma rispetto alla cui istituzione parrebbe costituire un ostacolo, difficilmente superabile a livello di regolamenti parlamentari, il contenuto dell'art. 82 Cost., nella parte in cui, al comma 1, statuisce: «la Camera dei deputati può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. *Il Senato della Repubblica può disporre inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali*» (corsivo mio). Tale disposizione sembrerebbe, infatti, tracciare un confine abbastanza chiaro tra gli ambiti di pertinenza delle due Camere, potendo essere letta come contenente riserva al Senato (soltanto) delle «inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali». Al di là, però, della difficoltà di delimitare in maniera netta l'area delle materie concernenti le autonomie territoriali, la lettera dell'art. 82, comma 1, che parla, a proposito della Camera, genericamente, di «inchieste su materie di pubblico interesse» potrebbe forse autorizzare un'interpretazione diversa da quella sopra avanzata, consentendo anche alla Camera di svolgere inchieste su materie che tocchino le autonomie territoriali e, quindi, anche di concorrere alla costituzione di commissioni bicamerali di inchiesta bicamerali.

Posto termine a queste sintetiche riflessioni su alcuni nodi organizzativi concernenti il nuovo Senato, ribadendo la decisività, ai fini del loro scioglimento, della fase dell'attuazione della riforma costituzionale, per il tramite, soprattutto, dei regolamenti parlamentari, volgo, a questo punto, l'attenzione verso i profili procedurali del sistema parlamentare prefigurato

⁸² Attualmente, come è noto, operano nel nostro Parlamento: commissioni bicamerali di indirizzo controllo e vigilanza; commissioni bicamerali dotate di funzioni consultive; commissioni bicamerali di inchiesta.

dalla riforma. A tal proposito, lungi dal volermi soffermare sui numerosi aspetti della riformata disciplina costituzionale dei procedimenti parlamentari che aprono spazi ad un intervento dei regolamenti parlamentari, ho ritenuto opportuno dedicare la mia attenzione ad una specifica disposizione, che, in ragione della sua estrema rilevanza in ordine al concreto funzionamento della nuova articolazione procedimentale delineata dalla riforma costituzionale e per i percorsi attuativi che stimola, risulta particolarmente significativa nel quadro dell'analisi che sto qui sviluppando.

5. Le «questioni di competenza» e le intese tra i Presidenti delle Camere: l'inquadramento dell'art. 70, comma 6, e il ruolo dei regolamenti parlamentari

La ridefinizione, ad opera della riforma costituzionale Renzi-Boschi, dei rapporti tra le due Camere, in relazione, in primo luogo ma non solo, all'esercizio della funzione legislativa, rende indispensabile soffermarsi, se pure in forma estremamente sintetica, sugli strumenti disegnati al fine di "gestire" (*rectius*, prevenire) il contenzioso che potrebbe generarsi. Se, per un verso, spetterebbe ai regolamenti parlamentari definire accuratamente i diversi percorsi procedurali, così da limitare in radice il possibile insorgere di questioni di competenza tra le Camere, è indubbio, per un altro verso, che l'aumentata densità della disciplina costituzionale dei procedimenti parlamentari possa tradursi in un incremento dei casi di vizi procedurali di atti legislativi o di lesioni di sfere di competenza costituzionalmente assegnate a ciascuna Camera⁸³.

Alla luce di quanto appena detto, viene in rilievo il disposto di cui all'art. 70, comma 6, del testo costituzionale riformato, ai sensi del quale «i Presidenti delle Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti». A proposito di tale previsione, pur collocata all'interno di una disposizione specificamente dedicata al procedimento legislativo e pensata innanzitutto per tale procedimento, è stato affermato che «il penultimo comma dell'art. 70 Cost. potrebbe essere considerato esplicitazione di una clausola generale indotta dal revisionato modello parlamentare, in virtù della quale i Presidenti delle Camere hanno sempre il potere-dovere di risolvere i conflitti tra le due Camere»⁸⁴. Si tratta di una posizione supportata, tra l'altro, dal dato della diversa formulazione adoperata dalla disposizione in esame rispetto a quella reperibile nella corrispondente previsione contenuta nel disegno di legge di revisione costituzionale approva-

⁸³ In merito al possibile incremento del contenzioso costituzionale per vizi procedurali delle leggi, cfr. P. PASSAGLIA, *Il presumibile aumento delle denunce di vizi procedurali e l'ampliarsi di una «zona d'ombra» della giustizia costituzionale*, in federalismi.it, n. 5/ 2016, il quale sottolinea, peraltro, che «in linea di principio, la moltiplicazione di norme costituzionali sul procedimento non è *conditio sine qua non* perché si abbia un incremento significativo di contestazioni di costituzionalità per vizi procedurali», poiché «esistono [...] anche variabili ulteriori, che hanno un'incidenza non meno rilevante, almeno *a priori*».

⁸⁴ R. DICKMANN, *Le questioni di competenza nel bicameralismo legislativo asimmetrico. Alcuni spunti critici*, in federalismi.it, n. 5/2016, p. 8, il quale rileva, d'altro canto, che, ferma tale competenza generale dei Presidenti di Assemblea, di cui l'art. 70, comma 6, costituirebbe specifica espressione, (soltanto) con riferimento al procedimento legislativo le questioni dovrebbero essere «sollevate», da soggetti a tal fine individuati dai regolamenti parlamentari, e non potrebbero essere rilevate e risolte d'ufficio dai Presidenti.

to dal Parlamento nel 2005 e respinto in sede referendaria nel 2006, che faceva, a differenza della previsione in esame, esplicito riferimento all'«esercizio della funzione legislativa»⁸⁵.

Spetterebbe ai regolamenti di Camera e Senato il compito di predisporre appositi canali procedurali attraverso cui poter sollevare le questioni di competenza, definendo, in particolare, soggetti abilitati a sollevarle, tempi di promozione delle stesse e, più in generale, la struttura di un istituto che la Costituzione si limita a richiamare in termini generali. A tal proposito, si può concordare con chi auspica che, attraverso l'opera coordinata dei due regolamenti parlamentari, si miri a giuridicizzare il più possibile il funzionamento dell'istituto, al fine di perseguire l'obiettivo di assicurare al procedimento di risoluzione delle questioni di competenza un'adeguata caratura garantistica, cosa quanto mai necessaria, tenuto conto dell'estrema rilevanza che tale procedimento rivestirebbe in vista del corretto funzionamento del nuovo sistema parlamentare disegnato dalla riforma⁸⁶.

La questione di competenza non potrebbe, evidentemente, che essere configurata come strumento utilizzabile (soltanto) preventivamente rispetto alla formazione delle deliberazioni assembleari conclusive delle fasi del procedimento legislativo di rispettiva pertinenza di ciascuna Camera o, eventualmente, accogliendo l'interpretazione estensiva dell'art. 70, comma 6, nel corso di procedimenti diversi da quello legislativo, in caso di emersione dei presupposti di conflitti di competenza tra i due rami del Parlamento. Se, almeno in astratto, non può considerarsi precluso il ricorso al conflitto di attribuzioni in via preventiva rispetto alla conclusione del procedimento parlamentare, concluso l'*iter* procedurale con una deliberazione avente rilevanza "esterna", non resterebbero che la strada del giudizio di costituzionalità davanti alla Corte costituzionale in relazione alle leggi approvate in asserita violazione delle norme costituzionali che disegnano le competenze di Camera e Senato e la via del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (anche, eventualmente, in riferimento a procedimenti diversi da quello legislativo, strada aperta, naturalmente, anche in caso di mancato raggiungimento dell'intesa tra i Presidenti⁸⁷). Ove, invece, una questione di competenza fosse tempestivamente sollevata all'interno di una Camera, il Presidente ricevente, sospeso lo svolgimento del procedimento in corso, dovrebbe ricercare l'intesa con il Presidente dell'altra Camera, in vista di una soluzione in grado di consentire il completamento dell'*iter legis* (o di altro procedimento parlamentare) secondo modalità ritenute conformi alle pertinenti norme costituzionali.

⁸⁵ In generale, sulle differenze tra i due testi, cfr. N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2016, p. 17 ss.

⁸⁶ Così N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., p. 18, il quale auspica che « i regolamenti parlamentari – con norme, evidentemente, accuratamente coordinate tra di loro – proceduralizzino e, per così dire, giuridicizzino il più possibile questa fase, eventualmente anche attraverso la formazione di orientamenti preventivi di tipo generale, magari sanciti nei regolamenti parlamentari medesimi o, eventualmente, in pareri delle Giunte per il regolamento o in circolari dei Presidenti di Assemblea».

⁸⁷ Resta ferma naturalmente anche la possibilità per il Presidente della Repubblica di valutare, in sede di promulgazione delle leggi, anche il rispetto delle norme sulla competenza delle Camere, esercitando eventualmente il proprio potere di rinvio.

In riferimento alla titolarità del potere di sollevare la questione di competenza e di sollecitare, dunque, il procedimento che può condurre al raggiungimento dell'intesa interpresidenziale, come è stato opportunamente rilevato in dottrina, possono essere enucleati, fondamentalmente, due modelli, ai quali potrebbero ispirarsi i regolamenti parlamentari: uno che configuri la questione di competenza come strumento nelle mani della maggioranza dell'assemblea, chiamata con un voto a sollevarla e a dare così mandato al Presidente di attivarsi per promuovere l'intesa; un altro che conferisca a minoranze parlamentari il potere di sollevare la questione, stimolando il Presidente ad avviare i negoziati che possono condurre all'intesa⁸⁸. Fare proprio l'uno o l'altro dei due modelli tratteggiati avrebbe, come è facile intendere, conseguenze molto rilevanti, dal momento che «se l'intesa è strumento di maggioranza [...] il Presidente dovrà riferire al *plenum*, cui andrebbe di fatto ricondotta la decisione di ratificare l'intesa o di dar mandato al Presidente di sollevare conflitto di attribuzione», mentre, «se invece l'intesa si configura come veicolo di ragioni anche minoritarie, la responsabilità si restringe al vertice della camera», che può impegnare così, autonomamente, l'intera istituzione⁸⁹.

Quanto all'evenienza, che non può certo escludersi, di un mancato raggiungimento dell'intesa, credo che, al fine di evitare di pervenire alla conclusione di ritenere impediti l'avvio o la prosecuzione del procedimento legislativo, sia aperta una sola strada. Quella, cioè, di riconoscere in capo al Presidente della Camera ove il procedimento si stia svolgendo la responsabilità di assumere comunque una decisione circa il percorso procedurale da seguire. In questo modo, il Presidente di Assemblea opererebbe nell'assolvimento delle ordinarie funzioni spettantigli ai sensi del Regolamento, salva la possibilità per l'altra Camera di lamentare una lesione della propria sfera di competenze costituzionali attraverso la via del conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale.

A parte il fatto, però, che tale soluzione non potrebbe garantire contro il prodursi nel tempo di orientamenti divergenti tra i due Presidenti, con le correlate, immaginabili, ricadute negative sul funzionamento delle assemblee parlamentari e sul livello di legittimazione degli organi di vertice delle Camere, sono evidenti le (ulteriori) criticità di una soluzione come questa. Essa pare, infatti, configgere con la lettera di una previsione costituzionale che, in maniera insoddisfacente, affida espressamente la risoluzione delle questioni di competenza, in via esclusiva e senza alternative, al raggiungimento dell'intesa tra i due Presidenti di Assemblea, non potendosi così recisamente scartare *a priori* l'interpretazione, pur secondo me da

⁸⁸ Così G. VOSA, *L'intesa tra i Presidenti delle Camere nella riforma costituzionale: spunti per una ricostruzione*, in *Rivista Aic*, n. 3/2016, p. 5.

⁸⁹ G. VOSA, *op. cit.*, pp. 5-6, il quale non manca di notare le criticità connesse, ove si opti per la prima alternativa, al caso di possibile mancata ratifica dell'intesa ad opera della maggioranza dell'assemblea che ha sollecitato il suo raggiungimento, attraverso il sollevamento della questione di competenza, rilevando come si potrebbe ragionevolmente esprimersi in favore dell'opportunità della previsione di una soluzione secondo cui «la maggioranza, anche nel caso in cui la questione di competenza sia stata sollevata con un voto del *plenum*, non potrebbe poi dolersi dell'accordo raggiunto dal Presidente, che vincolerebbe così l'intera camera».

non accogliere, che vede nel “blocco procedimentale” la conseguenza del mancato raggiungimento dell’intesa⁹⁰.

A fronte di tali criticità, non si può escludere (e si deve, anzi, a mio parere, auspicare) che, in sede di revisione dei regolamenti parlamentari, possa essere prevista, nel quadro di quella giuridicizzazione del procedimento di risoluzione delle questioni di competenza più sopra richiamata (volta, in ultima analisi, a prevenire una frequente giurisdizionalizzazione delle questioni), la costituzione, all’inizio di ogni legislatura, mediante atto bicamerale non legislativo (ma si potrebbe forse prospettare, pur con qualche difficoltà, data la materia *de qua*, anche l’adozione di una legge ordinaria del Parlamento) di un apposito organo bicamerale paritetico. Un organo chiamato, su richiesta di almeno uno dei Presidenti (o, eventualmente, anche di un certo numero di parlamentari), a pronunciarsi sull’oggetto delle questioni di competenza (presumibilmente nei casi in cui appaia difficile l’approdo ad un’intesa) oppure tenuto ad intervenire obbligatoriamente sulle questioni medesime, ferma restando, imponendolo il disposto costituzionale, in capo ai Presidenti la responsabilità in ordine alla decisione finale⁹¹.

Quanto previsto dall’art. 70, comma 6, non può, peraltro, a mio parere, in alcun modo implicare una preclusione dell’accesso alla Corte, in caso di raggiungimento dell’intesa, nonostante quanto autorevolmente sostenuto in dottrina⁹², dovendosi, invece, condividere le posizioni di chi ritiene non suscettibile di essere accolta una lettura dell’art. 70, comma 6, come espressivo di una norma derogatoria rispetto alla disciplina generale relativa alle com-

⁹⁰ La problematicità della soluzione adottata dal disegno di revisione costituzionale è sottolineata, tra gli altri, da R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista Aic*, n. 3/2015, pp. 7-8 e da E. ROSSI, *op. cit.*, p. 105, i quali ricordano come nella riforma costituzionale approvata nel 2005 (e poi respinta l’anno dopo in sede referendaria) si prevedesse la possibilità che, in alternativa all’intesa, i Presidenti potessero nominare un comitato paritetico, composto di deputati e senatori, al quale spettasse decidere i conflitti di competenza tra le due Camere.

⁹¹ Si tratta di una soluzione che risponderebbe ad esigenze non molto diverse da quelle evidenziate anche da G. VOSA, *op. cit.*, p. 15, il quale, sottolineando la potenziale centralità dell’istituto dell’intesa, all’incrocio tra profili tecnico-giuridici e profili eminentemente politici coinvolti nei processi di risoluzione parlamentare delle questioni di competenza, afferma che «guardando agli assetti organizzativi che potrebbero disegnarsi per rendere più agevole e trasparente l’accordo sul merito, la cinghia di trasmissione fra Presidenti e camere rispettive verrebbe ad operare sotto forma di comitato conciliativo, in

specie sulle questioni che la prassi abbia segnalato come politicamente più sensibili».

⁹² Cfr. M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi-Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, cit., pp. 2-3, secondo la quale «una volta raggiunta l’intesa, questa non potrà essere più messa in discussione: in particolare, l’interpretazione sposata dai Presidenti con riguardo alle norme costituzionali competenziali non potrà formare oggetto del sindacato della Corte, in sede di giudizio incidentale o principale», dal momento che, secondo l’autrice «pur preclusa alla Corte, la scelta del procedimento verrebbe [...] rimessa a soggetti capaci di valutare in modo pienamente affidabile i profili giuridici e politici delle questioni in giuoco, come si desume dal parere che rendono al Capo dello Stato in vista dello scioglimento delle Camere». Si veda in senso analogo, oltre a R. DICKMANN, *op. cit.* p. 13, anche E. GIANFRANCESCO, *Camere del Parlamento e procedimento legislativo nel disegno di legge di revisione costituzionale del Governo Renzi*, cit., il quale afferma che «l’intestazione puntuale della competenza in capo ai Presidenti (anche se non accompagnata dalla dichiarazione esplicita di insindacabilità delle loro decisioni), con una separazione di tale adempimento dal restante corso del procedimento legislativo e l’esigenza di ridurre le ipotesi di contenzioso costituzionale - in ipotesi perfino *intra*-potere nel caso in cui l’Assemblea contesti le decisioni dei propri Presidenti - inducono [...] a ritenere non ulteriormente sindacabile la decisione in positivo assunta di comune accordo tra i due Presidenti sul tipo di procedimento legislativo da seguire».

potenze della Corte costituzionale⁹³. Resta ferma, dunque, oltre alla possibilità di accedere al giudizio di costituzionalità delle leggi, anche la configurabilità dei presupposti astratti per un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato volto a tutelare la sfera di attribuzioni di una Camera rispetto a lesioni perpetrate dall'altra (si pensi, per esempio, al caso di una legge approvata con procedimento monocamerale, ma ritenuta dal Senato rientrante tra quelle da approvarsi con procedimento bicamerale paritario)⁹⁴. È evidente che il raggiungimento dell'intesa dovrebbe rendere questa ipotesi di difficile verifica pratica, senza, però, che la stessa possa reputarsi come formalmente preclusa, dovendosi comunque, con particolare riguardo per il possibile ricorso al giudizio sulla costituzionalità delle leggi, tenere conto anche degli ostacoli che sarebbero posti dalle "strette" derivanti dalla disciplina delle vie di accesso alla Corte costituzionale, non modificata dalla riforma, se non attraverso l'introduzione di un tipo di giudizio preventivo sulla costituzionalità delle (sole) leggi elettorali (art. 73, comma 2, della Costituzione riformata)⁹⁵.

Quanto detto, in questo paragrafo, a proposito dell'art. 70, comma 6, del testo costituzionale riformato, disposizione che potrebbe aprire interessanti prospettive di sviluppo quanto alla proiezione garantistica del ruolo dei regolamenti parlamentari, mi consente di tornare su alcune questioni di carattere generale emerse nel corso della trattazione e di avviarmi verso alcune brevi riflessioni conclusive.

⁹³ G. PICCIRILLI, «Oggetto proprio» delle leggi previste dal «nuovo» articolo 70 della Costituzione in via di revisione, in *Rass. Parlam.*, n. 1/2016, pp. 90-91, il quale, oltre ad esprimersi in senso sfavorevole alla tesi, in astratto, della chiusura dell'accesso alla Corte in conseguenza del raggiungimento dell'intesa tra i Presidenti di Assemblea, nega anche che il conseguimento dell'intesa possa configurarsi come una sorta di "scriminante", in concreto, rispetto al rischio di una dichiarazione di illegittimità della legge per vizio procedurale. Cfr., su posizioni analoghe, N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., p. 17.

⁹⁴ Si vedano, in tal senso, R. ROMBOLI, *op. cit.*, p. 8 ed E. GRIGLIO, *op. cit.*, pp. 20-21.

⁹⁵ P. PASSAGLIA, *Il presumibile aumento delle denunce di vizi procedurali*, cit., p. 13, in considerazione dell'incremento dei potenziali parametri di costituzionalità relativi all'*iter legis*, prodotto dalla riforma costituzionale, e della persistente inadeguatezza delle vie di accesso alla Corte a consentire un efficace controllo sui vizi procedurali delle leggi, afferma che «la diversità di impianto costituzionale che si sta prospettando con riferimento alla disciplina costituzionale del procedimento legislativo si traduce in una asimmetria tra la dimensione sostanziale e la dimensione processuale-sanzionatoria», una asimmetria di cui non può sottovalutarsi la rilevanza, dal momento che «l'idea stessa di rendere più efficace l'azione degli organi politico-costituzionali implica l'indispensabilità di un bilanciamento tra l'efficienza (per ipotesi rafforzata) e la garanzia che l'*iter* decisorio rispetti determinati *standards*, affinché – per dirla in termini forse «drammatizzanti», ma almeno evocativi – l'estrinsecazione del potere decisionale non possa prescindere dal *memento* costante della necessità di rispettare il quadro giuridico di base». Cfr. anche G. BRUNELLI, *op. cit.*, p. 784, la quale, rilevando a sua volta i limiti che potrebbero rivelare gli attuali canali di accesso alla Corte, a fronte di un'accresciuta complessità della disciplina costituzionale sul procedimento legislativo, afferma che «in relazione alle prescrizioni costituzionali sull'*iter legis*, «potrebbe rivelarsi opportuno integrare le vie di accesso al giudice costituzionale attraverso la previsione di un controllo preventivo sui vizi di procedura promosso ad iniziativa delle minoranze parlamentari, un controllo che riguardi (almeno) i vizi costituzionali di formazione della legge».

6. Considerazioni conclusive. La riforma costituzionale e il duplice ruolo dei regolamenti parlamentari

Al termine della disamina svolta nel presente saggio di alcuni profili attinenti alla definizione del ruolo dei regolamenti parlamentari nella prospettiva aperta da un'eventuale approvazione referendaria della riforma costituzionale Renzi-Boschi, è possibile provare a tirare le fila del discorso, richiamando quelli che mi paiono i cardini fondamentali della succitata definizione.

Ai regolamenti parlamentari, come si è avuto modo di vedere, spetterebbe, dopo l'entrata in vigore della riforma, in primo luogo, un ruolo decisivo in vista dell'attuazione di prescrizioni costituzionali le quali lasciano spesso uno spazio amplissimo all'adozione di scelte in grado di orientare in direzioni molto diverse tra loro il processo attuativo e, dunque, di incidere significativamente sui tratti identificativi del nuovo volto del nostro sistema parlamentare. A dirci, in particolare, cosa potrebbe essere il (nuovo) Senato, oltre ad alcune leggi ordinarie (a cominciare da quella elettorale), sarebbero, per una parte non trascurabile, proprio le decisioni assunte in sede di revisione del Regolamento, chiamate, talvolta, a sciogliere vere e proprie "ambiguità" del testo costituzionale.

Al di là dei profili specificamente concernenti le opzioni praticabili dai regolamenti parlamentari nell'attuazione di varie norme costituzionali sul Parlamento, parrebbe riscontrabile, nel nuovo quadro normativo disegnato dalla riforma, un non trascurabile mutamento nella relazione tra componente costituzionale e componente regolamentare del diritto parlamentare. Per un verso, permanerebbe invariato l'art. 64, comma 1, Cost., da cui continuerebbe a potersi desumere una generale competenza dei regolamenti parlamentari in materia di organizzazione e funzionamento delle Camere, da esercitarsi tenendo conto dei limiti e delle indicazioni ricavabili dal testo della Costituzione. Per un altro, risulterebbe decisamente incrementato, all'interno di una cornice costituzionale più ricca dell'attuale di specifiche prescrizioni di rilevanza parlamentaristica (in primo luogo, ma non solo, in ragione dell'accresciuto livello di articolazione del procedimento legislativo), il numero dei rinvii espressi di disposizioni costituzionali ai regolamenti parlamentari, attualmente racchiusi, se si esclude quello di cui all'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001, nel solo art. 72 Cost., dedicato al procedimento legislativo.

Si tratta, in molti casi, di rinvii che, mentre concernono spesso nodi essenziali dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere, con rilevanti ricadute anche sulla forma di governo, non paiono adeguatamente circoscrivere ed orientare l'esercizio della potestà regolamentare. In altri termini, la Costituzione riformata fa un uso molto frequente del rinvio ai regolamenti parlamentari, attraverso disposizioni che, mentre conferiscono "dignità costituzionale" a determinate materie, sottraendole così formalmente all'area di esplicazione dell'autonomia normativa delle Camere, procedono, sostanzialmente, ad una loro pressoché integrale deconstituzionalizzazione, senza, di fatto, in molti casi, circoscrivere adeguatamente la suddetta autonomia, a differenza di quanto fa attualmente l'art. 72 Cost. sul procedimento

legislativo, disposizione della cui struttura non si è peraltro mancato di rilevare «il potenziale logoramento»⁹⁶.

Ciò induce a (tornare a) riflettere sulla posizione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti e rispetto al nostro sistema di giustizia costituzionale, alla luce di tali possibili innovazioni. Al, pur discusso e discutibile, orientamento della giurisprudenza costituzionale favorevole alla sottrazione dei regolamenti parlamentari al sindacato di costituzionalità della Corte (salvo l'accessibilità del conflitto di attribuzione tra poteri in riferimento a quanto esorbiti dalle "funzioni primarie" delle Camere) si deve, infatti, riconoscere una determinata *ratio* nell'attuale contesto ordinamentale. Un contesto in cui l'indipendenza delle Camere si esplica, sul piano normativo, in territori contraddistinti, come, soprattutto, nel caso del procedimento legislativo, dalla presenza di prescrizioni costituzionali ritenute sufficienti a delimitare adeguatamente l'ambito del costituzionalmente rilevante, al di fuori del quale 'uò risultare comprensibile (per quanto non necessariamente condivisibile) il riconoscimento ai regolamenti parlamentari di un'ampia libertà d'azione, sottratta al controllo della Corte, e la correlata negazione della loro parametricità.

L'eventuale passaggio ad un'architettura costituzionale caratterizzata dalla frequenza di rimandi, scarsamente circoscritti dalle pertinenti disposizioni della Carta, ai regolamenti parlamentari, in relazione a specifici profili nodali dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere, potrebbe stimolare, come è stato rilevato in dottrina, il riproporsi della questione dell'attitudine dei regolamenti delle Camere a fungere da parametro nell'ambito dei giudizi sulla costituzionalità delle leggi e, correlativamente, di quella della loro configurabilità come oggetto del giudizio⁹⁷.

Alla normativa di livello regolamentare verrebbe, infatti, ad essere di fatto riconosciuto un ruolo sostanzialmente costituzionale, in ragione della stretta funzionalità rispetto all'attuazione di specifici disposti della Carta, spesso carenti, però, come già detto, di indica-

⁹⁶ P. PASSAGLIA, *Art. 72*, cit., p. 1400, il quale, a proposito dell'art. 72 Cost., rileva che «il suo ermetismo non è più manifestazione di un equilibrio, ma si pone come una genericità ormai insufficiente a garantire gli interessi che si muovono nell'ambito del procedimento legislativo», dal momento che «dalle disposizioni di cui l'articolo si compone diventa difficile scorgere aspetti di tutela dei soggetti deboli, se si eccettua la previsione – certo importante, ma di per sé non sufficiente – relativa alla composizione delle commissioni in modo proporzionale ai gruppi» e che, in altri termini, «in una forma di governo divenuta tendenzialmente maggioritaria, dell'art. 72 non spicca tanto ciò che viene detto, quanto il silenzio serbato su alcuni istituti fondamentali», potendosi – rileva l'Autore – rilevare che «il caso forse più emblematico è quello del potere di emendamento», in considerazione del fatto che «in una democrazia maggioritaria, l'opposizione ha scarsi margini per imporsi a livello di proposte legislative, ma può riuscire ad incidere sulle determinazioni del blocco maggioritario attraverso modifiche a testi che vengano da questo presentati».

⁹⁷ Cfr. sul punto G. BRUNELLI, *Alcuni nodi (che andranno sciolti) presenti nel procedimento legislativo bicamerale e nel "voto a data certa"*, in *Astrid Rassegna*, n. 10/2016, p. 1, la quale afferma, alla luce della constatata frequenza dei rinvii del testo costituzionale riformato agli stessi, che ciò «se da un lato ne valorizza giustamente l'importanza all'interno dell'ordinamento (anche in coerenza con le affermazioni contenute nella sentenza n.120/2014), rappresenta d'altra parte la spia di una riforma *in fieri*, che lascia irrisolti molti nodi, enfatizzando la sede attuativa» e aggiunge che «fra l'altro, una così imponente espansione dell'area regolativa affidata alle fonti dell'autonomia parlamentare non può non rimettere in gioco il tema della loro parametricità (e della loro sindacabilità) nel giudizio sulle leggi finora escluso, ma escluso – è bene ricordarlo – nell'ambito di un sistema (quello attuale, intendo) diverso da quello che si va a costruire, e che riconosce loro un ruolo certamente meno pervasivo».

zioni adeguate a circoscrivere ed orientare l'opera dei regolamenti delle Camere. Funzionalità la quale vedrebbe sommata, sul piano sistemico, la sua forza con quella del dato formale della primarietà dei regolamenti, come fonti collocate immediatamente al di sotto della Costituzione, spingendo verso un superamento, pur certamente molto arduo, dell'orientamento giurisprudenziale inaugurato con la sentenza n. 9/1959 e consolidatosi nel corso del lungo periodo da allora trascorso. È evidente, d'altronde, che una svolta in tal senso richiederebbe anche il contestuale superamento dell'orientamento giurisprudenziale, ribadito dalla Corte in occasione della sentenza n. 120/2014, che vuole i regolamenti parlamentari insindacabili in sede di giudizio di costituzionalità e, in relazione alle funzioni "primarie" delle Camere, anche in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

L'esigenza di una svolta giurisprudenziale su questo secondo versante, in caso di entrata in vigore della riforma Renzi-Boschi, parrebbe emergere indirettamente dal confronto con le argomentazioni di chi, rilevata la natura di «delega in bianco» al regolamento parlamentare di molti dei rinvii operati dal testo costituzionale riformato, ritiene che, in conseguenza di ciò, verrebbero in molti casi meno quella "secondarietà" e quella stretta complementarietà rispetto a precise prescrizioni costituzionali che avrebbero concorso a supportare la dichiarazione di insindacabilità delle norme regolamentari⁹⁸. Accogliendo, infatti, la tesi che tale uso dei rinvii al regolamento, oltre a minare potenzialmente la tenuta garantistica di determinate previsioni costituzionali⁹⁹, potrebbe mettere sostanzialmente a rischio la stessa effettività della rigidità costituzionale¹⁰⁰, si capisce come, in tale ottica, la piena sindacabilità dei regolamenti parlamentari potrebbe costituire un fattore di relativo riequilibrio, pur dovendosi, peraltro, rilevare che l'"esiguità normativa" degli specifici parametri desumibili dal nuovo testo costituzionale) tenderebbe a rendere difficoltosa l'attivazione pratica del giudizio, che do-

⁹⁸ Così A. MANZELLA, *Rinvio plurimo ai regolamenti parlamentari e rigidità costituzionale*, cit., pp. 1-2. Si veda, analogamente, E. GRIGLIO, *op. cit.*, p. 5, la quale afferma che «se [...] i nuovi procedimenti del bicameralismo asimmetrico trovano in Costituzione una disciplina quantitativamente più estesa di quella contenuta nel vigente art. 72 Cost., i rinvii al regolamento non sono mai accompagnati da una esplicitazione di puntuali vincoli formali o sostanziali alle due Camere», così che, «in questo senso, si può affermare che siamo di fronte ad una riserva di competenza per l'attuazione delle modalità di organizzazione e funzionamento del bicameralismo differenziato estremamente ampia, una sorta di "delega in bianco" al regolamento parlamentare».

⁹⁹ Si pensi, per esempio, alle previsioni sulla integrale devoluzione ai regolamenti parlamentari della garanzia dei diritti delle minoranze e della definizione dello statuto delle opposizioni (art. 64, comma 2, Cost.) e, per altro verso, a quelle sulla definizione di modalità e limiti del procedimento relativo al c.d. "voto a data certa".

¹⁰⁰ Così A. MANZELLA, *Rinvio plurimo ai regolamenti parlamentari e rigidità costituzionale*, cit., p. 6, il quale, rilevato che «la rigidità della Costituzione è anche la sua massima garanzia» e che «ogni sua norma è immutabile se non nei modi e nei tempi previsti da quella "super-norma" sulla procedura di revisione che è l'art. 138 Cost.», afferma che «con la moltiplicazione del rinvio ai regolamenti parlamentari e, soprattutto, con l'abbandono della tecnica dell'interposizione e della complementarietà tra norme regolamentari e norme costituzionali, fin qui codificata e collaudata nell'art. 72 Cost., quella garanzia sembra vulnerata». Analoghe preoccupazioni, sebbene espresse in maniera meno esplicita ed accorata, paiono essere nutrite anche da E. GRIGLIO, *op. cit.*, p. 7, la quale rileva che «l'unica riserva rinforzata desumibile dal testo costituzionale è [...] quella relativa all'art. 72, comma 4 sui procedimenti legislativi decentrati in commissione, che non a caso rappresenta il solo rinvio rinforzato "ereditato" dal vigente testo costituzionale (specificamente, dall'art. 72, comma 3 Cost.18)», aggiungendo che «tale riserva può, infatti, essere definita rinforzata nella misura in cui lo stesso legislatore costituzionale definisce gli elementi essenziali dei procedimenti abbreviati, individuando perfino i quorum per la rimessione in aula del disegno di legge».

vrebbe presumibilmente assumere spesso come norme parametriche, ove possibile, prescrizioni enunciative di principi generali di funzionamento del nostro sistema parlamentare.

I regolamenti delle Camere, peraltro, accanto all'esercizio di un ruolo decisivo in vista dell'attuazione della riforma costituzionale conserverebbero e potrebbero vedere, per molti versi, innovativamente valorizzata, come è emerso soprattutto dall'analisi di alcuni tra i profili esaminati nel presente lavoro, la loro attitudine a concorrere allo svolgimento della funzione di legittimazione del sistema politico-parlamentare, attraverso la procedimentalizzazione di conflitti, i quali, entrata in vigore la riforma, tenderebbero ad articolarsi, in modo più evidente, intorno a linee di frattura di tipo non solamente politico-partitico¹⁰¹.

È chiaro che, in rapporto a quest'ultima funzione, si rivela particolarmente significativo il mantenimento, già in precedenza sottolineato, sia alla Camera che al Senato, della maggioranza assoluta dei componenti quale *quorum* per l'adozione e modificazione dei regolamenti parlamentari. Una scelta – non si può che ribadire quanto affermato in altra parte del saggio – da ritenersi, soprattutto con riguardo all'assemblea di Montecitorio, fortemente discutibile, tenuto conto del prefigurato, complessivo, rafforzamento della posizione del Governo (e della sua maggioranza) nel sistema, il quale avrebbe probabilmente richiesto una "compensazione" (anche) nell'elevazione del succitato *quorum*. Ed emergerebbe, più in generale, con forza, se possibile, accresciuta, in rapporto all'eventuale entrata in vigore della riforma Renzi-Boschi, la, certo non nuova, esigenza di rafforzare, oltre a quello delle garanzie "esterne", di carattere giurisdizionale, anche il versante delle garanzie "interne" (alle Camere) del conflitto politico-parlamentare, incardinate sul ruolo svolto dai Presidenti di Assemblea. Sono note le criticità palesatesi nel corso delle legislature del maggioritario in rapporto a quest'ultimo, criticità che invitano a proseguirne e approfondirne lo studio, anche nella prospettiva del possibile mutamento di scenario costituzionale. Un mutamento che, valorizzando in maniera particolarmente intensa il ruolo dei regolamenti delle Camere, in funzione dell'attuazione/integrazione del testo costituzionale, richiederebbe, considerata anche la limitatezza (*rectius*, inadeguatezza) dell'intervento riformatore sul fronte del rafforzamento delle garanzie assicurate dal sistema di giustizia costituzionale, un rilevante impegno riformatore al livello della normativa regolamentare, finalizzato, tra l'altro, a disciplinare i procedimenti parlamentari in modo tale da promuoverne una ridefinizione funzionale ad evidenziare la componente eminentemente garantistica della figura presidenziale, a discapito di quella "politicalità" che, nelle ultime legislature, ha teso a colorarla decisamente di sé.

¹⁰¹ Così N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., p. 20, il quale rileva che la riforma chiama i nuovi regolamenti parlamentari al «difficile compito di procedimentalizzare i conflitti sia quelli più propriamente politici, sia quelli tra i diversi *cleavage* che coesisteranno tra le due Camere e all'interno nel nuovo Senato».