

F O C U S F O N T I – 2 3 L U G L I O 2 0 1 8

La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali

di **Eduardo Gianfrancesco**

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università Lumsa di Roma



La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*

di Eduardo Gianfrancesco

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università Lumsa di Roma

Sommario: **1.** Una conferma preliminare: la riforma dei regolamenti parlamentari all'intersezione tra forma di governo e forma di stato - **2.** Partendo dalla fine: la volontà di soluzioni di continuità con il passato - **3.** Moti convergenti e divergenti tra i regolamenti dei due rami del Parlamento - **4.** Il punto di massima intersezione tra riforma del regolamento del Senato e forma di stato e di governo

1. Una conferma preliminare: la riforma dei regolamenti parlamentari all'intersezione tra forma di governo e forma di stato.

Con queste brevi osservazioni introduttive non si intende offrire una rassegna ed un'analisi compiuta delle novità introdotte dall'ampia riforma del regolamento del Senato approvata, per molti versi inaspettatamente¹, in conclusione della XVII legislatura repubblicana. A questo fine si rinvia agli specifici contributi che compongono il presente *Focus* della rivista *Federalismi.it*.

Più limitatamente, si vorrebbero mettere in evidenza taluni aspetti della riforma che testimoniano come i regolamenti parlamentari, e più in generale il diritto parlamentare, continuino ad occupare una posizione nodale rispetto ai caratteri della forma di governo e della stessa forma di stato delineata – e per quanto riguarda questa parte, forse in misura non secondaria, presupposta -dalla Costituzione². Come si vedrà nel prosieguo, tale centralità si presenta spesso in termini di problematicità, ma anche di vitalità di questo ramo particolare del diritto costituzionale generale,

* L'articolo è stato sottoposto a referaggio dalla Direzione scientifica del *focus*.

¹ Come sottolineato da alcuni commentatori: cfr., per tutti, N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, in *St. parl. pol. cost.*, 2017, n. 197-198, p. 27 ed *ivi* (nota 12) il riferimento al messaggio al Senato del Presidente emerito della Repubblica Giorgio Napolitano ove l'approvazione della riforma viene definita "insperato miracolo".

² Ho già sottolineato questo carattere dei regolamenti parlamentari in E. GIANFRANCESCO, *La riforma dei regolamenti parlamentari all'intersezione tra forma di stato e forma di governo*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, 2009, p. 236.

perennemente sospeso tra le peculiarità di un ordinamento con accentuati caratteri di autonomia e la sua piena integrazione nella trama generale della Costituzione³.

L'utilizzazione della riforma regolamentare in funzione stabilizzatrice degli elementi di debolezza della forma di governo "concreta" dell'esperienza repubblicana recente – intento abbastanza evidente nelle modifiche regolamentari in esame – persegue una via sicuramente possibile e legittima, come auspicato da molti osservatori⁴, cercando di attenuare asimmetrie non necessarie od anzi disfunzionali tra le due Camere del Parlamento⁵, ovvero sperimentando nel ramo del Parlamento che è riuscito ad adottare la novella regolamentare soluzioni più avanzate dal punto di vista organizzativo e funzionale⁶. In entrambe le ipotesi appena richiamate ciò può avvenire anche (ed in taluni casi soprattutto) con riferimento alla posizione del Governo in Parlamento: di qui l'incidenza e la capacità conformatrice della forma di governo in senso proprio di una riforma regolamentare.

Gli stessi interventi possono però facilmente intersecare profili attinenti a caratteri della forma di stato, come nel caso della rappresentanza politica e del suo nesso con la disciplina dei gruppi parlamentari⁷, ovvero della nozione di autonomia delle Camere, sotto il punto di vista della interpretazione e della disponibilità del diritto da queste prodotto nel tempo, per riferirsi a due ipotesi che verranno qui richiamate.

Si tratta di intersezioni delle quali occorre prendere atto, non trascurando che tanto più ricco è il quadro di parametri implicati dalla riforma regolamentare, tanto più delicata è l'opera di individuazione di un punto di equilibrio che sia in grado di rispettarli tutti.

2. Partendo dalla fine: la volontà di soluzioni di continuità con il passato

³ La fatica di individuare un adeguato fondamento costituzionale dell'autonomia regolamentare delle Camere, da cui conseguono i problemi di trattamento giuridico di tali atti, è ben visibile nella riflessione di Santi Romano: cfr. S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle camere parlamentari*, in *Arch. Giur.*, 1906, ora in ID., *Scritti minori, vol. I – Diritto costituzionale*, Milano, 1950, p. 214 ss., il quale, con riferimento ai poteri delle Camere nei confronti dei propri componenti, alla fine utilizza il "principio che ricorre per tutta l'organizzazione dello Stato e, in genere, degli enti pubblici: ciascun organo li possiede verso le persone che lo costituiscono, se è di natura collegiale" (p. 233).

⁴ Si veda, in questa prospettiva, l'ispirazione generale del volume AA.VV. (a cura di F. BASSANINI – A. MANZELLA), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, 2017, ed *ivi*, in termini generali, cfr. F. BASSANINI – A. MANZELLA, *Introduzione*, p. 7 ss.

⁵ Per la sottolineatura di questa esigenza, cfr. N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in AA.VV. (a cura di F. BASSANINI – A. MANZELLA), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, cit., p. 65 ss.

⁶ Su questo aspetto, cfr. *infra* par. 3.

⁷ Il riferimento è evidentemente alla modifica degli articoli 14 e 15 del regolamento, attraverso l'introduzione di norme, cosiddette antiframmentazione, dedicate ai requisiti per la costituzione dei Gruppi parlamentari presso il Senato. Sul punto, cfr. *infra* par. 4.

Potrebbe sembrare una scelta eccentrica, ma ritengo non lo sia: mi sembra importante evidenziare come primo aspetto di interesse della riforma in esame una previsione contenuta nell'ultimo articolo della stessa (art. 5), introdotta nella fase finale dell'approvazione⁸ e che forse per questi motivi non ha ricevuto l'attenzione che merita, anche se non è sfuggita ad alcuni osservatori che hanno cercato di circoscriverne la portata ed il significato pratico⁹ od, all'opposto, l'hanno caricata di significati di principio¹⁰, non mancando, comunque, ricostruzioni più caute anche se ben consapevoli del rilievo sistematico della disposizione¹¹.

La previsione della inutilizzabilità del *corpus* dei pareri interpretativi della Giunta del regolamento e delle circolari del passato, in relazione alle norme modificate con la riforma in esame ed a partire dall'entrata in vigore della medesima, segna una volontà di cesura tra un *prima* ed un *dopo* l'intervento di riforma che non può non colpire chi si occupa di diritto parlamentare.

Si tratta, infatti, di una volontà dispositiva puntuale del “legislatore regolamentare”, se si concede l'espressione, che pretende di incidere sui metodi di interpretazione del diritto parlamentare, in senso fortemente divergente rispetto ad una tradizione per la quale, come è noto, i pareri, le circolari, ed in particolare i riferimenti ai precedenti in essi contenuti, integrano a tutti gli effetti il diritto parlamentare stesso¹², secondo un modello che fa di questo ramo dell'ordinamento uno dei più vicini alle esperienze di *common law* all'interno di un sistema di *civil law*¹³.

⁸ Si tratta dell'emendamento 4.0.100 (testo 2) presentato dal relatore Sen. Calderoli ed approvato dall'Assemblea del Senato nella seduta del 20 dicembre 2017.

⁹ Cfr. A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, p. 60 ss., per i quali “spetterà comunque alla Presidenza valutare quali pareri e circolari siano effettivamente superati o in contrasto con le modificazioni apportate”, traendone la conseguenza che “l'effetto indiretto di tale disposizione, probabilmente non previsto all'atto di presentazione dell'emendamento, consiste nel conferire una rilevanza ancora maggiore all'integrazione del regolamento fornita dai precedenti applicativi ed in generale dalla giurisprudenza parlamentare” (p. 61). Il collegamento di tale disposizione con la volontà di modificare le modalità ed i tempi con i quali ha luogo la richiesta dei pareri della Commissione bilancio da parte delle Commissioni di merito in sede referente è evidenziato da N. LUPO, *Il diritto parlamentare tra regolamenti e precedenti: qualche spunto alla luce della disposizione finale della riforma “organica” del regolamento del Senato*, in corso di pubblicazione in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, par. 2.

¹⁰ In questo senso, cfr. F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel regolamento del Senato*, in *Nuova Antologia*, 2018, p. 59 ss., che sottolinea “la diffidenza verso logiche argomentative che sostituiscono precedenti e pareri, nati in particolari contesti, allo sforzo continuo di adattare i principi alla specificità del caso parlamentare” (p. 66).

¹¹ Cfr. N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, cit., p. 43, che lamenta, comunque, lo stile “un po' troppo draconiano” della previsione; ID., *Il diritto parlamentare tra regolamenti e precedenti*, cit., par. 3, sottolineandosi, comunque, la volontà di introdurre “una forte discontinuità nelle regole parlamentari a partire dalla XVIII legislatura”.

¹² Sulla specificità del sistema delle fonti del diritto parlamentare si rinvia al recente ed approfondito lavoro di R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, Milano, 2015 ed *ivi* in particolare la proposta di una definizione “dinamica” del diritto parlamentare “aperta alla considerazione del momento interpretativo-

Se presa alla lettera, la previsione in esame segnerebbe una discontinuità nel diritto parlamentare superiore a quella verificatasi con la sostituzione, in passato, di regolamenti del Senato integralmente nuovi rispetto a quelli precedenti e probabilmente lo stesso potrebbe dirsi con riferimento al trapasso dal Senato statutario a quello repubblicano.

L'esigenza di porre un freno all'uso strumentale del precedente che ha caratterizzato un periodo ormai abbastanza ampio della storia e del diritto parlamentare, fino a potersi acutamente parlare di una "logica dell'inseguimento del peggior precedente", può contribuire a spiegare tale opzione, ma non può sfuggire che essa va oltre la dimensione della reazione all'uso distorto del precedente, che può trovare in altre sedi una disciplina di riequilibrio¹⁴. Essa tende, come accennato, ad avvalorare l'idea di una cesura nella vita dell'ordinamento parlamentare conseguente all'approvazione della novella di riforma¹⁵; cesura che però – ed è questo il punto che si intende sottolineare problematicamente – incide su un modo di essere profondamente connotato all'idea di diritto parlamentare come qualcosa che trascende la dimensione della singola assemblea "storica" e che accomuna, in presenza delle medesime circostanze concrete, composizioni del Senato anche cronologicamente lontane tra loro in nome dell'identità dell'istituzione Senato.

applicativo"(p. 62). La distanza tra dato letterale/formale e dato di diritto vivente/sostanziale del diritto parlamentare, integrato cioè da prassi, precedenti e consuetudini, con riferimento al primissimo periodo statutario è tratteggiata in profondità da R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1846-1849*, Roma, 2016.

¹³ Pur nella consapevolezza delle attenuazioni dei caratteri differenziali tra i due sistemi, specie nel diritto parlamentare. Sul punto, cfr. R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., p. 298. L'importanza di una calibrata *theory of precedent*, sulla base dell'esperienza dei sistemi di *common law*, al fine di riportare ordine nella "piramide rovesciata" del diritto parlamentare italiano è evidenziata da C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 759 ss.

¹⁴ Ivi compresa la riscrittura puntuale del regolamento in opposizione a precedenti sbagliati consolidati. Cfr., sul punto, la critica all' "occasionalismo procedurale" o "diritto dell'evento concreto", di L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p. 226. Dello stesso A. cfr. ora *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in corso di pubblicazione in *Osservatoriosullefonti*, n. 2/2018, par. 5 con l'auspicio di "una nuova codificazione regolamentare" che ponga fine alle opacità derivanti da un uso spesso strumentale dei precedenti ed in generale del diritto parlamentare non scritto. Tale esigenza è messa efficacemente in relazione al venir meno del collante dei partiti tradizionali che dal CLN al 1993 ha consentito una lettura dell'art. 64 Cost. in grado di poggiare sull' "autotutela politica del diritto parlamentare" (par. 2.8).

Per la messa in evidenza nel diritto parlamentare degli ultimi anni della "rincorsa al peggior precedente", cfr. N. LUPO, *Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, in AA.VV. (a cura di N. LUPO), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, 2013, p. 7 ss. Cfr. anche i contributi contenuti nel medesimo volume per l'applicazione ad istituti specifici del diritto parlamentare di tale deteriore linea di tendenza.

L'importanza di una adeguata forma di pubblicità dei precedenti in grado di orientare (e limitare) l'opera interpretativa dei Presidenti di Assemblea parlamentare è sottolineata da C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, cit., p. 762.

¹⁵ Come evidenziato da N. LUPO, *Il diritto parlamentare tra regolamenti e precedenti*, cit., par. 6, tale volontà trova una "piccola ma significativa conferma" nella circostanza che l'edizione del regolamento del Senato pubblicata a febbraio 2018 non riporta più in nota alcun parere della Giunta del regolamento.

Ecco perché, a parere di chi scrive, ci troviamo di fronte di una previsione che va oltre la dimensione della puntuale riforma regolamentare (tra l'altro, per quanto ampia non integrale) e sembra attingere la nozione stessa di autonomia parlamentare e, quindi, toccare un profilo della stessa forma di stato, presupposto anche se, forse, non cristallizzato dalla Costituzione.

In apertura di una riflessione sui caratteri generali della riforma non si può non evidenziare questo aspetto che costituisce, a parere di chi scrive, il più generale di tutti.

Costituisce una conferma, applicata ad un ambito specifico e delimitato, di tale volontà di rottura con il passato e di una velleità quasi riformatrice della Costituzione la previsione dell'art. 3 della novella di riforma del regolamento che sopprime gli istituti "formali" di collegamento tra il Senato ed il Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro previsti dagli articoli 49 e 98 del regolamento del Senato, che vengono infatti abrogati.

Vero è che si cercato di offrire una interpretazione minimale di tale intervento, sottolineando che la soppressione delle suddette disposizioni non impedisce comunque al Senato di chiedere pareri o di realizzare comunque raccordi procedurali con il Cnel¹⁶.

Alla luce di tale precisazione si potrebbe osservare che a maggior ragione emerge il carattere *simbolico* di cesura con il passato dell'innovazione soppressiva degli artt. 49 e 98 sopra richiamati che assumono quasi il carattere di un ripudio *formale* del Cnel da parte del Senato (salvo consentire un recupero informale dell'apporto di tale organo ausiliario).

Non è il caso di ripercorrere qui la letteratura critica sull'esperienza del Cnel e gli auspici della sua soppressione a mezzo di revisione costituzionale, né è possibile soffermarsi sull'inevitabilità o meno di tale esito, nonostante un bilancio di funzionamento dell'istituto certamente non esaltante. Ciò che va puntualizzato è che non spetta ad una riforma del regolamento del Senato anticipare l'eventuale soppressione a mezzo di revisione costituzionale, "disattivando", anche se solo formalmente, il Cnel o, quanto meno, lanciando un messaggio di riforma costituzionale contenutisticamente orientato in tale direzione¹⁷.

3. Moti convergenti e divergenti tra i regolamenti dei due rami del Parlamento

La riforma del regolamento del Senato del dicembre 2017 permette di verificare in concreto le conseguenze di un bicameralismo perfetto, dal punto di vista funzionale, come quello italiano.

¹⁶ A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 49.

¹⁷ Per considerazioni similmente critiche nei confronti dell'abrogazione delle disposizioni regolamentari relative al Cnel, volte ad "uccidere un uomo morto", cfr. M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e trasformazioni dell'assetto politico-parlamentare*, in questo *Focus*, par 2.

Se nel recente passato si erano venute accentuando – come rilevato in dottrina¹⁸ – una serie di asimmetrie di disciplina (scritta e non scritta) tra Camera e Senato con conseguenti differenze di funzionalità tra i due rami del Parlamento nei propri procedimenti decisionali, la riforma regolamentare ha inteso realizzare, in primo luogo, un “riallineamento” dell’ordinamento interno del Senato, permettendo al medesimo di recuperare un *gap* che era venuto a determinarsi rispetto a quanto vigente nell’ordinamento della Camera.

Gli esempi sono molteplici e per il loro esame analitico si rinvia ai contributi del presente *Focus*: dalla questione del computo degli astenuti alla verifica dei presupposti di costituzionalità dei decreti legge in sede di conversione; dalle competenze della Commissione lavoro alla disciplina della richiesta dello scrutinio segreto, per citare soltanto alcune tra quelle più rilevanti.

Si tratta della realizzazione di quanto in sede scientifica era stato osservato da tempo: un miglioramento non indifferente della funzionalità dei procedimenti decisionali e, inevitabilmente correlata a tale dimensione di funzionalità, della posizione del Governo in Parlamento è sicuramente realizzabile mediante interventi regolamentari. Purché si sia consapevoli della linea di confine tra ciò che è realizzabile a mezzo di riforme dei regolamenti parlamentari (od in un ambito più ampio, legislative) e ciò che richiede, invece, la revisione costituzionale¹⁹, gli spazi della razionalizzazione della forma di governo a mezzo dei regolamenti parlamentari sono tutt’altro che secondari.

Ma vi è di più. In un modello di bicameralismo funzionale perfetto è inevitabile che così come può accadere che una delle due Camere resti in posizione arretrata rispetto alle soluzioni organizzative e procedimentali dell’altra, così è altrettanto possibile che una delle Camere si faccia

¹⁸ Cfr., per tutti, N. LUPO, *Per l’armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, cit., p. 65 s.; ID, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2018, p. 17.

¹⁹ Come, ad esempio, l’introduzione, con effetti giuridicamente significativi, della mozione di sfiducia costruttiva. Su tale ipotesi si vedano le considerazioni giustamente critiche di E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, p. 30 ss. L’A. ricorda opportunamente come nell’esperienza italiana repubblicana le crisi siano sempre (tranne i noti casi dei due Governi Prodi) avvenute all’esterno della sede parlamentare (p. 31 s.). La “fiammata” dell’istituto in chiave comparata derivante dalla recente approvazione per la prima volta in Spagna di una mozione di sfiducia costruttiva nei confronti del governo Rajoy, ai sensi dell’art. 113 della Costituzione, non sembra in grado di modificare per l’esperienza italiana i termini del discorso.

Sull’opportunità di procedere ad una “costituzionalizzazione” di parti qualificanti del diritto parlamentare italiano, sulla scorta dell’esperienza della V Repubblica francese, cfr. A. MANZELLA, *Introduzione*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p. 26. Si tratta di un auspicio apprezzabile nonostante si sia rilevato (L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare*, cit., par. 1) come un numero consistente di articoli della Parte II della Costituzione sia dedicata alle Camere, alla loro organizzazione e funzionamento: 43 articoli su 85, pari a circa il 50%. Evidentemente ciò che appare necessario è una diversa qualità delle prescrizioni costituzionali relative alle Camere del Parlamento...

laboratorio di sperimentazione di soluzioni innovative e più avanzate al suo interno, attraverso innovazioni regolamentari o prassi/consuetudini.

Per quel che ci interessa in questa sede, ciò sembra essere avvenuto con la riforma regolamentare in esame per una serie di aspetti, tra i quali si segnalano, per quanto concerne l'equilibrio dei rapporti tra maggioranza parlamentare (ed, ovviamente, il Governo da essa sostenuto) ed opposizione/minoranze, la possibilità per una minoranza qualificata di provocare il parere della Giunta del regolamento²⁰, così come la previsione della spettanza ad un rappresentante della minoranza della presidenza della Giunta delle elezioni e delle immunità²¹.

Dal punto di vista della funzionalità dei procedimenti legislativi (ai quali è interessato, in primo luogo, il Governo) potenzialmente innovativa si presenta la valorizzazione delle sedi decentrate (deliberante e redigente, quest'ultima assimilata al – più garantistico, anche se meno funzionale - modello Camera per ciò che concerne la necessaria approvazione in Assemblea dei singoli articoli oltre che del disegno di legge nel suo complesso) che vengono definite come sedi ordinarie di approvazione delle leggi²², con un effetto in via teorica moltiplicatore della produzione legislativa del Senato, anche se la persistente possibilità di richiamo al procedimento ordinario da parte del Governo e delle minoranze qualificate dell'art. 72 Cost. aprirà probabilmente inediti scenari di contrattazione tra maggioranza, Governo e minoranze parlamentari²³; contrattazione nella quale

²⁰ Art. 18, comma 3-*bis* del regolamento. Per l'auspicio dell'introduzione di una misura del genere, cfr. F. CLEMENTI – E. GIANFRANCESCO, *La perdurante esigenza di riforma dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV. (a cura di F. BASSANINI – A. MANZELLA), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, cit., p. 123. L'importanza della previsione in questione è sottolineata anche da M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e senato e trasformazioni dell'assetto politico-parlamentare*, cit., par. 3 che vi vede l'occasione di una riduzione dei poteri presidenziali a favore di una "interpretazione-applicazione del regolamento [alla quale] possano concorrere in modo proporzionale tutti i gruppi parlamentari", con una gestione maggiormente condivisa e meditata – e fornita, quindi, di maggiore legittimazione - del regolamento. Per S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in *Rass. parl.*, 2017, p. 653 il nuovo ruolo della Giunta non dovrebbe compromettere l'autonomia del Presidente "il quale ascoltati tutti, dovrebbe alla fine decidere in modo imparziale, senza, come accade, conformarsi alla volontà maggioritaria della Giunta o rimettersi a quella dell'Aula".

²¹ Art. 19 del regolamento. In dottrina si era auspicata l'introduzione di una composizione *bipartisan* paritaria, in ragione delle funzioni "tecniche" dell'organo e dell'esigenza di evitare decisioni "maggioritarie" in grado di incidere in modo rilevante sullo *status* costituzionale del membro del Senato: F. CLEMENTI – E. GIANFRANCESCO, *La perdurante esigenza di riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 123.

²² Art. 34, comma 1-*bis*, del regolamento del Senato.

²³ Per la sottolineatura dell'importanza dei compromessi politici per un funzionale lavoro delle Commissioni, cfr. M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e senato e trasformazioni dell'assetto politico-parlamentare*, cit., par. 3.

Sia l'A. appena citata sia S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del regolamento del Senato*, cit., p. 651 paventano gli effetti che un maggiore regime di pubblicità dei lavori delle Commissioni permanenti potrebbe avere sulla funzionalità delle stesse e sulla possibilità di raggiungere al loro interno accordi di compromesso. Sono critiche che lo scrivente non ritiene di condividere, dovendosi considerare la pubblicità dei lavori parlamentari (in qualunque sede ...) un valore primario della rappresentanza

giocherà un ruolo anche la previsione di un termine finale per i lavori in Commissione, nel caso di riassegnazione conseguente al potere di richiamo da parte dei soggetti elencati dall'art. 72 Cost.²⁴. Anche in questo caso sarà interessante osservare le ricadute sulla forma di governo “concreta” di tale previsione²⁵.

Con un'incidenza sui caratteri della forma di stato, per quanto riguarda la non secondaria determinazione dell'innesto di elementi di democrazia partecipativa nel *corpus* della democrazia rappresentativa accolto nella Costituzione, ma – anche in questo caso – con effetti sulla forma di governo, si presenta, infine, la previsione di tempi certi di deliberazione dei disegni di legge di iniziativa popolare introdotta nell'art. 74, terzo comma, del regolamento dalla riforma²⁶.

Tirando le fila sul punto, si può forse dire che le diverse ipotesi considerate nel presente paragrafo esprimono efficacemente le “croci e delizie” del bicameralismo perfetto, nel quale l'autonomia regolamentare può determinare ritardi e poi magari affannosi recuperi di una Camera nei confronti dell'altra, così come l'ordinamento di una Camera può fungere da “laboratorio istituzionale” di soluzioni di obiettivo progresso per il sistema parlamentare nel suo complesso.

Affinché la divaricazione di questa ideale forbice resti nei limiti della fisiologia e, quindi, a momenti di diversificazione succedano, entro limiti ragionevoli di tempo, momenti di ricomposizione, occorre tuttavia che i criteri di composizione delle due Camere del Parlamento non divergano in modo tale da far svanire la sensibilità per il momento della ricomposizione delle soluzioni organizzative e funzionali divergenti: Camere formate secondo criteri nettamente eterogenei non avvertirebbero, con tutta probabilità, il carattere distorsivo ed i rischi per la forma

politica, sacrificabile solo per ragioni costituzionalmente apprezzabili (deliberazioni sulle persone; questioni di coscienza...da intendere restrittivamente). Sulla necessaria applicazione del principio di pubblicità ai lavori delle Commissioni, cfr. recentemente C.F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in Commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017 p. 159 ss., (spec. p. 179 ss.) ed ivi una valutazione di piena compatibilità tra regime di pubblicità dei lavori e possibilità di compromesso politico (p. 186).

²⁴ La valorizzazione delle Commissioni permanenti parte comunque da lontano: per quanto riguarda le indagini conoscitive, si può risalire già alla riforma dei regolamenti del 1971. Sia consentito, sul punto, il rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Ciò che è vivo e ciò che è morto dei regolamenti parlamentari del 1971*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, p. 880.

²⁵ Per una critica alla previsione in esame che “strozzerebbe” a favore della maggioranza il dibattito in Commissione, peraltro contraddittoriamente con la *ratio* del richiamo al procedimento ordinario ad opera delle minoranze qualificate di cui all'art. 72 Cost., cfr. M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3-2017, p. 15, il quale estende la critica anche all'introduzione dell'istituto dell' “inizio dell'esame a data certa” in Assemblea per i disegni di legge all'esame della Commissione in sede referente di cui sia stata dichiarata l'urgenza *ex art. 77* del regolamento.

²⁶ Anche in questo caso si tratta di un processo che trae origine dalla riforma regolamentare del 1971, anche se l'esperienza concreta non ha certo valorizzato le potenzialità insite nel regolamento.

di governo - ma non solo per quella - di discipline regolamentari fortemente dissonanti, se non inconciliabili, tra loro.

In questa direzione si inserisce l'ormai famoso monito al legislatore elettorale contenuto nella sent. n. 35 del 2017 della Corte costituzionale²⁷, senza peraltro potersene trarre, a parere di chi scrive, ulteriori conseguenze sufficientemente determinate sulle modalità di esplicazione della concreta autonomia regolamentare di ciascuna Camera²⁸.

4. Il punto di massima intersezione tra riforma del regolamento del Senato e forma di stato e di governo.

Il tema dell'introduzione nel regolamento del Senato di norme finalizzate a limitare la frammentazione dei Gruppi parlamentari ed a contrastare il fenomeno del transfughismo dei senatori ha sicuramente attirato la maggiore attenzione dei commentatori²⁹ ed è stato presentato all'opinione pubblica come uno dei punti maggiormente qualificanti della riforma³⁰.

Ai fini di queste osservazioni, va rimarcato come si tratti del punto di massima incidenza delle opzioni organizzative espressione dell'autonomia regolamentare del Senato sulla forma di governo e di stato.

L'incidenza sulla forma di governo dell'innovazione in esame è stata perfettamente colta dagli autori della riforma, anzi si può dire che sia stata una motivazione essenziale della stessa: porre un limite ai processi di disgregazione/riaggregazione dei Gruppi parlamentari, vincolando il numero e, tendenzialmente, la composizione degli stessi al dato elettorale di inizio legislatura significa cercare di salvaguardare l'identità della maggioranza politica a sostegno del Governo e, quindi, la stabilità del Governo stesso, qualora, ovviamente, l'esito elettorale consenta di individuare una maggioranza parlamentare di sostegno ad un determinato Gabinetto...

Sennonché, un intervento di irrigidimento del quadro dei Gruppi parlamentari al momento iniziale della legislatura finisce per incidere anche sul piano diverso ed ulteriore della qualità della

²⁷ N. 15.2 del *Considerato in diritto* della decisione.

²⁸ Per una lettura, invece, che sottolinea l'esigenza non solo di sistemi elettorali omogenei ma anche di regole procedurali che "non introducano asimmetrie ulteriori tra Camera e Senato e, anzi, possibilmente agevolino la costruzione di sinergie e snellimenti procedurali", cfr. N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, cit., p. 25.

²⁹ Esso era già da tempo, comunque, al centro dell'attenzione. Si veda, per tutti, i contributi di M. RUBECCHI, *Dai partiti ai gruppi: le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p. 31 ss.; F. FABRIZZI, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in *Federalismi.it*, n. 8/2015.

³⁰ Sul punto, cfr. S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del regolamento del Senato*, cit., p. 641 ss., il quale sottolinea opportunamente anche l'eliminazione della possibilità per il Consiglio di Presidenza della possibilità di autorizzare la costituzione di gruppi con meno di dieci iscritti.

rappresentanza politica, intendendo questa come un elemento qualificante della forma di stato delineata dalla Costituzione.

A venire in rilievo, a parere di chi scrive, non è tanto una possibile lesione del divieto di mandato imperativo³¹. Fintantoché sarà consentito al parlamentare di abbandonare il proprio Gruppo di originaria appartenenza senza incorrere in una decadenza dal mandato (o, come recenti clausole di statuti di Gruppi in questo tormentato inizio di XVIII Legislatura prevedono, in una clausola penale pecuniaria³²), “rifluendo” nel Gruppo misto³³, nessun ostacolo realmente consistente all’esplicazione del libero mandato parlamentare può scorgersi.

Il problema sembra essere un altro, forse più sottile: ancorare il quadro dei Gruppi parlamentari al momento elettorale iniziale della legislatura significa cristallizzare la forma principale di proiezione della rappresentanza politica (i Gruppi parlamentari, appunto) ad un determinato momento puntuale, negando ogni rilievo a fatti politici sopravvenuti i quali non è affatto detto che siano necessariamente “in frode” dell’elettore ma potrebbero costituire il risultato di un mutamento politico di fatto che si ripercuote sulla rappresentanza elettorale³⁴.

La previsione di una ragionevole “franchigia” iniziale prima di consentire la nascita di nuovi Gruppi, alle medesime condizioni dei Gruppi di partenza della legislatura³⁵, nonché quella per cui la nascita del Gruppo non può limitarsi ad un fatto meramente “parlamentare” ma ad essa debba corrispondere necessariamente, in tempi ragionevolmente brevi, un’organizzazione della nuova entità politica nella società e, quindi, alla nascita del nuovo Gruppo debba corrispondere la

³¹ Una lesione, seppur indiretta, del divieto di mandato imperativo da parte della previsione in esame è rilevata da M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all’esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, cit., p. 11, che critica l’innovazione regolamentare anche dal punto di vista dell’opportunità politica.

³² Per osservazioni critiche alle previsioni dello statuto del Gruppo del *MoVimento 5 Stelle* alla Camera dei Deputati, sia consentito il rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Chi esce paga: la “penale” prevista dallo statuto del MoVimento 5 Stelle alla Camera*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 484 (nonché in *Forumcostituzionale.it*, n. 6/2018. Cfr., inoltre, i contributi contenuti in un’apposita sezione del n. 13 del 2018 di *Federalismi.it*.

³³ Magari privo delle componenti politiche, anche se dotato delle caratteristiche generali dei gruppi parlamentari.

³⁴ Riprendo in questa sede considerazioni già sviluppate in E. GIANFRANCESCO, *La riforma dei regolamenti parlamentari all’intersezione tra forma di stato e forma di governo*, cit., p. 246. Il rischio di cristallizzazione della rappresentanza politica in Parlamento è segnalato anche da un A. che commenta con favore le disposizioni anti-transfughismo in esame: cfr. S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del regolamento del Senato*, cit., p. 646. In precedenza, cfr. G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatoriosullefonti*, n. 3/2017, che sottolinea il rischio di un’esplosione del Gruppo misto conseguente ai nuovi criteri di formazione dei gruppi.

³⁵ Si può solo accennare al problema di quanto ampia, dal punto di vista temporale, debba essere tale franchigia, considerato che il processo di scissione di un Gruppo può essere determinato da un evento del tutto insuscettibile di delimitazioni temporali come la caduta di un Governo e la formazione di uno nuovo

formazione di un nuovo partito politico, potrebbero costituire misure di salvaguardia avverso operazioni meramente strumentali alle quali sicuramente abbiamo assistito negli ultimi anni.

Ma non tutte le scissioni di Gruppi e la nascita di nuovi Gruppi sono riconducibili a tale strumentalità ed è questo il dato che deve essere sottolineato. La cristallizzazione dei Gruppi parlamentari al momento iniziale della legislatura (in ipotesi per ben cinque anni...) isola il rappresentante (i Gruppi) dalle possibili trasformazioni del rappresentato (i mutamenti politici in seno alla società che hanno come primi naturali interlocutori i parlamentari in carica)³⁶. Incidere su questo aspetto, irrigidendolo, significa incidere su di un aspetto centrale della nozione di rappresentanza politica e, quindi, della forma di stato.

Al di là del dato obiettivo, si deve poi valutare la compatibilità o meno di tale innovazione regolamentare con il modello costituzionale di rappresentanza politica. A parere di chi scrive, i dubbi sulla conformità di tale irrigidimento con una nozione di rappresentanza politica che la Costituzione sembra presupporre in termini dinamici e dialettici³⁷, per quanto concerne il rapporto tra Stato e società nell'istituzione costituzionale nella quale queste due entità sono compenstrate tra loro (Il Parlamento, appunto), sono legittimi, anche se (soltanto) attenuati dalle limitazioni che la norma regolamentare approvata prevede al divieto di costituzione di nuovi Gruppi in corso di legislatura³⁸.

Problema diverso, che qui si può solo accennare, è se tale visione dinamica e dialettica della rappresentanza politica nel rapporto tra Gruppi parlamentari e articolazioni politiche della società possa recedere di fronte ad un intervento di rango costituzionale ovvero costituisca un assunto talmente centrale della democrazia rappresentativa da porsi come limite alla revisione costituzionale.

³⁶ Di qui una vera e propria *cesura*, e non più un fisiologico *scarto*, tra rappresentante e rappresentato; *cesura* foriera di gravide conseguenze per l'istituzione parlamentare, per usare le categorie – utilizzate in una trattazione di carattere più generale – da G. AZZARITI, *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Considerazioni conclusive*, in AA.VV. (a cura di M. CAVINO – L. CONTE), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli, 2017, p. 113.

³⁷ Sulla relazione dialettica tra art. 49 ed art. 67 Cost. e sulla spettanza al parlamentare, nel nostro sistema, di stabilire il punto di sintesi, cfr. recentemente C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della nazione: brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in AA.VV. (a cura di M. CAVINO – L. CONTE), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare*, cit., p. 59 e p. 63. Per l'individuazione di tale relazione dialettica, destinata a porre necessariamente in tensione nel tempo i principi del mandato di partito (art. 49 Cost.) e divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.), centrali restano le riflessioni di V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare in Italia (1960)*, ora in ID. *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 157 e nota 7.

³⁸ Su tali limitazioni, cfr. S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del regolamento del Senato*, cit., p. 641 ss.