

Rivista N°: 2/2018  
DATA PUBBLICAZIONE: 03/06/2018

AUTORE: Giuditta Brunelli\*

## IL PARLAMENTO\*\*

*Sommario: 1. Un indice tematico... – 2... attraversato da un filo rosso: la giurisprudenza costituzionale "parlamentare" – 3. Continuo e discontinuo dell'istituzione parlamentare – 4. La nozione di "parlamentarismo" – 5. I mutamenti della forma di governo: la "reattività" dei regolamenti parlamentari – 6. Segue: la dialettica tra legislazione parlamentare e potere abrogativo referendario – 7. Le prospettive del parlamentarismo italiano*

1. Una riflessione sul Parlamento, sulla sua collocazione nel sistema istituzionale e nella forma di governo, sulle sue caratteristiche strutturali e funzionali, così come emergono dalla Costituzione del 1948 e da settant'anni di vita repubblicana democratica, è un compito non facile. I temi coinvolti sono numerosi e di estremo rilievo, e molti di essi potranno essere in questa sede soltanto evocati. Tante, infatti, sono le variabili da considerare: la struttura e le funzioni dell'organo come descritte in Costituzione, ma anche in rapporto al precedente Statuto albertino. Le trasformazioni intervenute in un periodo storico così lungo, anche in ragione dell'azione di molteplici fattori endogeni ed esogeni all'ordinamento nazionale.

Mi soffermerò, pertanto, su alcune questioni che mi paiono particolarmente significative, a partire dal tema classico (ma ineludibile) degli elementi di continuità/discontinuità tra il Parlamento repubblicano e le Camere liberali. Sul punto, anticipo fin d'ora la mia opinione: nonostante alcune analogie con l'esperienza statutaria presenti in Costituzione e nonostante alcune persistenze della prassi (si pensi, ad esempio, alla questione del voto segreto<sup>1</sup> e alla

---

\* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Ferrara.

\*\* Relazione al seminario *Gli organi costituzionali a 70 anni dall'entrata in vigore della Carta*, Corte Costituzionale - Associazione italiana dei costituzionalisti, Roma, Palazzo della Consulta, 19 gennaio 2018. La Relazione sarà pubblicata anche nella Rivista *Giurisprudenza costituzionale*.

<sup>1</sup> Vi è qui un primo, importante elemento di discontinuità, almeno sul piano delle previsioni normative: mentre, infatti, secondo l'art. 53 dello Statuto albertino l'«isquittinio segreto» era imposto «per la votazione del complesso di una legge», l'Assemblea costituente nulla stabilì al riguardo, rimettendo interamente la questione alle scelte dei regolamenti parlamentari. Fino al 1988, peraltro, alla Camera dei deputati restò in vigore l'obbligo

continuità regolamentare a Montecitorio fino alla riforma del 1971<sup>2</sup>), prevalgono nettamente gli elementi di novità, già nel disegno costituzionale originario del Parlamento.

Guarderò poi alla concezione del parlamentarismo emergente dall'Assemblea Costituente e dalla coeva dottrina. Entrambe ci dicono quanto il diritto costituzionale sia *anche* diritto parlamentare, e quanto la formulazione analitica in Costituzione dei principi tipici del regime parlamentare<sup>3</sup> – sia pure a blanda razionalizzazione<sup>4</sup> – costituisca un aspetto deter-

---

dello scrutinio segreto nella votazione finale dei progetti di legge, insieme alla prevalenza di tale forma di scrutinio sulle altre, come «simbolo dell'equilibrio precario su cui si sono retti tutti i governi succedutisi fino ad allora». Anche al Senato, il voto segreto (obbligatorio soltanto per le votazioni riguardanti le persone), «verrà comunque richiesto, nella prassi con una certa frequenza», soprattutto «in quei casi in cui le opposizioni, avvalendosi di alleanze (più o meno occulte) con frange della maggioranza di governo, intenderanno mettere in difficoltà l'esecutivo, oppure laddove allo scontro ideologico si sovrapporranno *cleavages* diversi, e più occulti, in dipendenza della tutela di interessi settoriali o territoriali»: così N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15/1 semestre 2008, 128. Sulla continuità del voto segreto come «strumento cardine per lo sviluppo della forma di governo in chiave trasformista prima e assemblearista poi», vedi S. CURRERI, *Il voto segreto: uso, abuso, eccezione*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Einaudi, 2001, 521.

<sup>2</sup> Com'è noto, salvo taluni necessari adattamenti, fino al 1971 il regolamento della Camera dei deputati restò quello vigente presso la Camera statutaria (regolamento 1° luglio 1900, con le modifiche del 1920 e del 1922 sull'istituzione del sistema delle commissioni permanenti e sul loro numero), mentre quello del Senato fu sostituito con il regolamento approvato il 18 giugno 1948, per effetto della trasformazione dell'Alta Assemblea da vitalizia in elettiva (M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (funzioni)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, vol. XXXI, 1981, 758). Ha osservato L. ELIA, *Elezioni e partiti politici in Italia: introduzione* (trascrizione e postilla di Silvia Illari), in *Il Politico*, n. 1, gennaio-aprile 2009, 17-18, che nella prima legislatura repubblicana i regolamenti parlamentari consentivano un ostruzionismo molto forte, che si rivelò particolarmente incisivo nell'approvazione della legge per la ratifica del Patto Atlantico. De Gasperi credette di poter riparare a tale stato di cose attraverso la legge elettorale del 1953, percorrendo cioè «una delle due vie che si presentano per rafforzare, oltreché con le riforme costituzionali, la situazione del rapporto Parlamento-Governo nonché dell'Esecutivo. Se fosse passata la legge, l'esponente democristiano aveva dichiarato esplicitamente la volontà di modificare anche i regolamenti parlamentari», al fine di adeguarli alla realtà del momento, molto diversa da quella del 1920-21 quando furono varati sotto la presidenza De Nicola. Il tentativo, com'è noto, fallì. Affermava Alcide De Gasperi, segretario politico del partito, al Congresso nazionale della DC svoltosi a Napoli nei giorni 26-29 giugno 1954, analizzando le difficoltà incontrate dal Governo nella sua azione parlamentare: «La situazione è resa tecnicamente pessima dall'esistenza di un regolamento che risale al 1900, allorché si tenevano 500 sedute in tutta la legislatura e si discutevano 1000 disegni di legge in luogo del numero doppio dei disegni di legge attuali. Il regolamento risente del clima politico di cinquant'anni fa, quando vigeva il sistema uninominale e il *fair play* dei gruppi contrapposti nell'alternarsi al potere. Esso mirava a tutelare il diritto delle minoranze a svolgere la loro azione, non certo a garantire ad una opposizione di regime la possibilità di impedire alla maggioranza la deliberazione». «Questa precarietà, fragilità e faticosità del meccanismo parlamentare svaluta nell'opinione pubblica il prestigio dell'istituto, danneggiando soprattutto la reputazione della maggioranza responsabile e del Governo che si fonda su di essa. La lunghezza delle discussioni, la lentezza delle decisioni ritardano l'efficacia delle leggi e ne svigoriscono in anticipo l'effetto» (in [www.storiadc.it](http://www.storiadc.it)). Non è senza significato che la seconda parte della relazione di De Gasperi fosse intitolata *Riaffermare e tutelare i diritti della maggioranza*. Sul terreno regolamentare come spazio privilegiato per un conflitto sui *diritti fondamentali* nelle vicende di fine Ottocento e sullo spazio aperto alle minoranze dal regolamento della Camera statutaria vedi L. LACCHE', *La lotta per il regolamento: libertà politiche, forma di governo e ostruzionismo parlamentare. Dalle riforme Bonghi al regolamento Villa del 1900*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta"*, cit., 33 ss.

<sup>3</sup> Per V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Milano, Giuffrè, 1960, 699, nella Costituzione repubblicana i principi tipici del regime parlamentare sono, «a differenza di quanto avveniva per il vecchio Statuto e di quanto notoriamente avviene nel diritto pubblico inglese, *formulati analiticamente nel testo costituzionale*». In argomento vedi anche *infra*, nota 26.

<sup>4</sup> Osserva L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, vol. XIX, 1970, 659, che «in tema di razionalizzazione il costituente è stato molto discreto», riconoscendo anni dopo come i fatti avessero dato ragione «a chi, come Calamandrei e Barile, non credeva ai rimedi razionalizzatori genericamente evocati nel famoso or-

minante di quella *elasticità* della Carta, come «naturale interpretazione evolutiva del testo»<sup>5</sup>, che ne assicura la *durata*<sup>6</sup>.

Nel corso del tempo, pur nel rispetto del fondamentale *equilibrio* della forma di governo<sup>7</sup>, il Parlamento ha così potuto riconformare sé stesso, anche con importanti mutamenti organizzativi e funzionali. Di tali mutamenti la dottrina ha offerto numerose *periodizzazioni*, utilizzando *criteri interpretativi* che - letti nel loro insieme - restituiscono, diacronicamente, un quadro esaustivo della collocazione delle Camere nel sistema. Mi limiterò a farvi cenno, preferendo valorizzarne uno che considero particolarmente rivelatore: il *rapporto tra legislazione parlamentare e potere abrogativo referendario*.

Infine, prenderò in considerazione la c.d. “resilienza” dei Parlamenti (e dunque anche del nostro Parlamento). Cioè a dire: la loro persistente - ancorché controversa - centralità nel processo rappresentativo, la loro capacità di adattarsi alle nuove esigenze e aspettative dei soggetti rappresentati<sup>8</sup>.

Assistiamo, così, allo spostamento del baricentro parlamentare. Che non è più nella funzione legislativa, oramai insidiata da fenomeni molteplici e noti: il rafforzamento - per certi aspetti patologico - dei poteri normativi del Governo; l'ampia cessione di “sovranità normativa” a favore delle istituzioni europee e delle regioni; il trasferimento di poteri normativi alle autorità amministrative indipendenti.

Dove si colloca, oggi, quel baricentro? Tenterò di formulare alcune possibili risposte.

2. Questo è il sommario della mia relazione. Se non vi compare un punto specifico dedicato alla “giurisprudenza parlamentare” della Corte costituzionale è solo perché essa attraversa tutto il mio ragionamento. Inevitabilmente: l'*elasticità* delle norme del *diritto parlamentare costituzionale*, infatti, ha consentito alla Corte di *conformare*, in un certo senso di *plasmare* il Parlamento, attraverso precisazioni ormai imprescindibili - anche se non sempre del tutto convincenti - su fonti parlamentari, istituti, organi, funzioni, processi decisionali.

---

dine del giorno Perassi, con il quale la seconda sottocommissione della Commissione dei 75 aveva optato per un ritorno alla forma di governo parlamentare. Invero, a fronte del pluripartitismo appoggiato sulla proporzionale non c'è correttivo costituzionalistico in grado di “tenere”» (*Prefazione in Idee per la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1986, 18).

<sup>5</sup> S. TOSI, *Modificazioni tacite della costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959, 34.

<sup>6</sup> Sulla circostanza che la tensione *ad aeternitatem* delle costituzioni implichi «l'accettazione della prospettiva *dinamica*, nel senso che esse debbono raccogliere la sfida della storia e del cambiamento, accettando di essere in parte plasmate da quella stessa realtà sociale che hanno inteso plasmare», vedi M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Dalla Costituzione “inattuata” alla Costituzione “inattuale”? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Materiali dall'incontro di studio, Ferrara, 24-25 gennaio 2013, a cura di G. Brunelli e G. Cazzetta, Milano, Giuffrè, 32.

<sup>7</sup> Scorge nell'assetto dello Stato italiano un «governo parlamentare razionalizzato a tendenza equilibratrice» P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale (Lo Stato democratico moderno)*, Napoli, Jovene, 1949, I, 251.

<sup>8</sup> IPU-UNDP, *Global Parliamentary Report, The changing nature of parliamentary representation*, April 2012, in [www.undp.org](http://www.undp.org).

Lo ha fatto soprattutto quale giudice dei conflitti tra poteri, legislativo e giudiziario. Ad esempio, in tema di insindacabilità parlamentare; di legittimo impedimento del parlamentare; di limiti all'intervento giudiziario in ambiti squisitamente parlamentari (è il caso dei cc.dd. "pianisti", risolto con sentenza n. 379/1996); di costruzione del c.d. segreto funzionale opponibile dalle Commissioni d'inchiesta (sentenza n. 231/1975); di autodichia (da ultimo, sentenza n. 262/2017).

Il formante della giurisprudenza costituzionale si è espresso anche attraverso il giudizio incidentale. Ad esempio, in materia di regolamenti parlamentari, riconoscendo un ampio margine a ciascuna Camera circa l'interpretazione e l'attuazione del testo costituzionale nella disciplina del procedimento legislativo (sentenza n. 78/1984). Oppure restituendo coerenza al ciclo funzionale della decretazione d'urgenza, ricostruendolo unitariamente e limitando – per quanto riguarda il versante parlamentare – l'emendabilità della legge di conversione (sentenze n. 22/2012 e n. 32/2014).

Il catalogo è parziale. Ma già sufficiente per affermare che, oggi, il diritto parlamentare è *anche* il diritto giurisprudenziale forgiato dal giudice delle leggi.

3. Per quanto si sia sottolineata - a ragione - la continuità non solo storica, ma anche strutturale e funzionale, dell'istituzione parlamentare in Italia dal 1848 ad oggi<sup>9</sup>, prevalgono decisamente gli elementi di novità, almeno sul piano delle previsioni costituzionali (per quanto spesso contraddette dalla vischiosità della tradizione):

[1] Nel testo dello Statuto albertino non è presente la nozione di "Parlamento" (parlandosi separatamente di Senato e di Camera dei deputati<sup>10</sup>, e dettandosi poi – agli articoli da 48 a 64 - "Disposizioni comuni *alle due Camere*"). Diversamente, la Costituzione repubblicana dedica proprio al Parlamento il Titolo I della Parte Seconda, individuando nella Camera dei deputati e nel Senato della Repubblica i due organi che lo compongono, oltre a prevedere un terzo organo nel Parlamento in seduta comune (art. 55).

[2] Nell'ordinamento statutario, solo la Camera aveva carattere elettivo e il procedimento di formazione della legge prevedeva la collaborazione di entrambe le Camere e del sovrano (il Re era definito come «uno dei tre poteri legislativi» all'art. 56)<sup>11</sup>. La stessa evolu-

---

<sup>9</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (funzioni)*, cit., 758.

<sup>10</sup> G. NEGRI, *La Camera dei deputati dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1983, n. 2, 120, sottolinea che la denominazione «Camera dei deputati» per il corpo elettivo (usata per la prima volta in Italia il 29 gennaio 1848 nel proclama di Ferdinando II, Re delle due Sicilie) era chiaramente d'importazione francese e proveniva dalla *Charte* orleanista del 1830. E' interessante osservare come nella fase preparatoria dello Statuto del Regno (ricavabile dai verbali del Consiglio di Conferenza, convocato frequentemente da Carlo Alberto, Re di Sardegna), vi sia traccia dell'espressione specifica «Camera dei Deputati» nella seduta del 7 febbraio 1848, dedicata ad un esame ampio e approfondito dell'*introduzione del sistema rappresentativo*.

<sup>11</sup> Sulla sanzione regia nello Statuto albertino e sul Re come *terza camera* vedi I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, 1 ss, la quale osserva, peraltro, che durante la vigenza dello Statuto albertino il rifiuto di sanzione fu opposto in sole due occasioni (l'ultima nel 1891), in analogia con quanto accadeva in altri ordinamenti europei (in Inghilterra l'ultimo rifiuto si ebbe nel 1707). Pro-

zione in senso parlamentare della forma di governo – non sempre lineare e oggetto di contrastanti valutazioni quanto al momento della sua effettiva realizzazione<sup>12</sup> - contemplava un doppio rapporto di fiducia, fra i ministri e la Camera e fra i ministri e il sovrano<sup>13</sup>.

[3] Infine, accentuare gli elementi di continuità tra le Camere liberali e quelle repubblicane significa sottovalutare la radicale cesura storica determinata dal fascismo sul piano istituzionale<sup>14</sup>. Scriveva Umberto Tupini nel 1948: «Con le elezioni del 1924 è davvero la fine del Parlamento (...). L'Aventino trovava già il Parlamento *abolito di fatto*»<sup>15</sup> (ben prima, dunque, secondo questo giudizio storico, della trasformazione della Camera dei deputati nella Camera dei fasci e delle corporazioni attuata nel 1939).

L'Assemblea costituente si trovò, pertanto, ad operare in un *habitat* profondamente mutato rispetto all'esperienza prefascista. Un *habitat* ordinamentale a Costituzione rigida, connotato da una pluralità di fonti (leggi costituzionali e di revisione costituzionale, ordinarie, atipiche e rinforzate, regionali), da incisivi istituti di garanzia (riserve di legge e di giurisdizione) e di partecipazione popolare (su tutti, il referendum abrogativo), da poteri di controllo affidati ad un giudice costituzionale. Inserire in questo contesto l'organo parlamentare, ne cambia a fondo la natura e le funzioni.

Lo riconosce ben presto, con la consueta lucidità, Carlo Esposito, annotando criticamente la sentenza n. 9/1959 in tema di insindacabilità degli *interna corporis*: «La Corte costituzionale, con la sua immotivata negazione [di tale] principio non ha certo dimostrato che quella tradizione fosse contraria al nuovo ordinamento costituzionale e perciò da eliminare, ma ha dimostrato coi fatti (...) che *quella tradizione era ormai finita* e perciò poteva essere negata. La nessuna reazione o emozione nel Parlamento o nel Paese per la decisione della Corte» costituisce la miglior prova che la prerogativa dell'insindacabilità, «fondata sulla *posizione tradizionale* delle Camere stesse, non faceva più parte del diritto costituzionale italiano vigente ed *era morta di morte naturale*»<sup>16</sup>.

Nella nuova Costituzione pluralista, la Costituzione «dei *quorum* procedurali, delle leggi rinforzate, delle intese, tutti istituti che presuppongono gruppi, comunità, a cui è consentito di negoziare il proprio *status*»<sup>17</sup>, caratterizzata - fra l'altro - da un così forte principio

---

prio in conseguenza di questa scarsa propensione del Re a negare la sanzione, vi fu in dottrina chi addirittura sostenne che il relativo potere si fosse estinto per desuetudine, ovvero si fosse ridotto ad un potere solo formale (p. 5). *Contra* C. ESPOSITO, *Legge*, in *Nuovo Dig. It.*, Torino, Utet, vol. VII, 1938, 724, secondo il quale, con la concessione della sanzione, il Re ogni volta approvava la legge nel suo contenuto, esercitando così in modo affermativo il potere di deliberare intorno alle leggi.

<sup>12</sup> G. DI COSIMO, *Sulla continuità fra Statuto e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 2, nota 5.

<sup>13</sup> P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1969, 29.

<sup>14</sup> L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, 34, osserva come la previsione di un'Assemblea costituente, contenuta nel decreto n. 151 del 1944, e la conseguente instaurazione della Luogotenenza generale del Regno, abbia posto fine «all'idea di tornare allo Statuto albertino, secondo la concezione parentetica del ventennio fascista», aprendo le porte alla configurazione di un nuovo sistema costituzionale.

<sup>15</sup> U. TUPINI, *Contributo ad una storia della crisi del Parlamento: l'Aventino*, in *Il centenario del Parlamento: 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, Roma, Camera dei deputati, 1948, 254-255 (corsivo non testuale).

<sup>16</sup> C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1959, 625 (corsivi non testuali).

<sup>17</sup> G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, 183-184.

autonomistico da richiedere che la Repubblica adegui «i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento» (art. 5), nulla può più essere come prima. Nemmeno il Parlamento.

4. A confermarlo, è anche il ruolo centrale che la nozione di *sovranità popolare* ha giocato nell'opzione della Costituente per il governo parlamentare.

Emblematica, in proposito, è la Relazione di Mortati sul potere legislativo nella Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione. Se ciò che caratterizza i moderni ordinamenti democratici è il «collegamento, diretto o indiretto, di tutti gli organi costituzionali con il popolo considerato quale fonte di tutti i poteri», Mortati identifica il denominatore comune dei regimi parlamentari nella «possibilità dell'accertamento in ogni momento della corrispondenza tra la volontà del popolo e quella degli organi rappresentativi», così da assicurare l'*adeguazione delle due volontà* «per mezzo della riduzione della durata normale di vita degli organi elettivi o di alcuni di essi». L'accento viene così posto (non solo sulla responsabilità politica del Governo verso il Parlamento, ma anche) sul meccanismo di *dissoluzione delle assemblee elettive* quale fusibile del sistema idoneo, se circondato dalle necessarie garanzie, ad operare beneficamente sulla «stabilità della direzione politica»<sup>18</sup>.

Non diversamente, nella Relazione sul Progetto di Costituzione presentato all'Assemblea dal Presidente della Commissione dei 75 Ruini, si legge che «il fulcro concreto dell'organizzazione costituzionale è (...) nel Parlamento; che non è sovrano di per sé stesso; ma è l'organo di più immediata derivazione dal popolo; e come tale riassume in sé la funzione di fare le leggi e di determinare e dirigere la formazione e l'attività del governo». E anche qui, coerentemente, si sostiene che lo scioglimento delle Camere è la chiave di volta di un ordinamento democratico<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, *Relazione del deputato Mortati Costantino sul potere legislativo*, in [www.legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/relaz\\_proposte/II\\_Sottocommissione/35nc.pdf](http://www.legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/relaz_proposte/II_Sottocommissione/35nc.pdf), 183-184. Ad avviso di Mortati, «[p]oiché è attraverso il *potere di dissoluzione* che si manifesta il limite più penetrante all'influenza del Parlamento sull'indirizzo politico, è dalle *condizioni poste al suo esercizio* che riesce specificamente individuato il *tipo di ordinamento*» (p. 187, corsivi non testuali). Per A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Quaderno n. 7*, Seminario dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari 1996, [www.centrostudiparlamentari.it](http://www.centrostudiparlamentari.it), 10-11, la facoltà di scioglimento anticipato delle Camere rappresenta uno dei tre elementi che caratterizzano un regime parlamentare (accanto alla distinzione e collaborazione fra potere legislativo e potere esecutivo e alla responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento attraverso la "sfiducia"). L'assenza di tale facoltà, «o la difficoltà a ricorrere allo scioglimento per i troppi vincoli che lo condizionano, tende a trasformare la forma di governo da "parlamentare" in "assembleare"». Lo scioglimento anticipato costituisce pertanto «uno strumento del sistema parlamentare» (che, nella maggior parte degli ordinamenti, anche se non retti da sistemi maggioritari, tende ad essere attratto in capo al *Premier*). Diversa la posizione di L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 642, secondo il quale l'esistenza di un potere di scioglimento delle Camere costituisce istituto *naturale*, ma non *essenziale*, della forma di governo parlamentare.

<sup>19</sup> Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, *Relazione del Presidente della Commissione* presentata alla Presidenza dell'A.C. il 6 febbraio 1947, in [www.legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/ddl/00Anc.pdf](http://www.legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/ddl/00Anc.pdf), 9 e 12.

Solo in questo senso - a mio avviso - può parlarsi di una «posizione preminente» del Parlamento<sup>20</sup>, quale sede della sovranità popolare (cosa ben diversa dalla “centralità” parlamentare degli anni Settanta, che costituiva invece una formula politica)<sup>21</sup>. Lo preciserà anni dopo la Corte costituzionale nella sentenza n. 106/2002, riconoscendo nel Parlamento una delle sedi della sovranità popolare, la sola in cui si esprime quella *rappresentanza politica nazionale* che consiste, *in primis*, nelle fondamentali funzioni di indirizzo e controllo del governo e di garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.). Questo, e non la funzione legislativa, distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali (sentenza n. 1/2014).

Si supera così l'anacronistica tesi della “sovranità parlamentare” (su cui si fondava l'insindacabilità degli *interna corporis*), perché in una Costituzione rigida e garantita le Camere non hanno alcuna “sovranità” da rivendicare, ma «devono semplicemente applicare, osservare e rispettare la Costituzione al pari di qualunque altro potere od organo dello Stato»<sup>22</sup>. Ad esse viene così riconosciuto uno statuto di «*indipendenza guarentigiata*» (sentenza n. 154/1985), da bilanciare con le “grandi regole” dello Stato di diritto (eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, principio di legalità, giustiziabilità dei diritti)<sup>23</sup>.

Oggi come ieri, il Parlamento deve trovare un proprio equilibrio (mai definitivo) nei rapporti con gli altri poteri costituzionali. Un Parlamento la cui struttura bicamerale è *paritaria*

---

<sup>20</sup> Nel significato accolto dalla sentenza n. 154/1985, secondo cui la Costituzione repubblicana «ha instaurato una *democrazia parlamentare*, intendendosi dire che, come dimostra anche la precedenza attribuita dal testo costituzionale al Parlamento nell'ordine espositivo dell'apparato statale, ha collocato il Parlamento *al centro del sistema*, facendone l'*istituto caratterizzante l'ordinamento*» (corsivi non testuali).

<sup>21</sup> L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 277, sottolinea che il modello della c.d. *centralità parlamentare* - formula di per sé «ambigua e polisensa» - «si è avvicinato alla prassi durante la settima legislatura (1976-1979), quando il Parlamento era privilegiato dallo sforzo di reinserire i comunisti nella maggioranza governativa. Ma le elezioni del '79 hanno posto fine al “compromesso storico” *in fieri*; ed anche in questo periodo non sono mancati i casi nei quali il legislativo veniva scavalcato od aggirato, sia per effetto dei rapporti diretti fra l'esecutivo, i partiti politici e le forze sociali, sia per l'accresciuto ricorso ai decreti-legge ed alle deleghe legislative». Per M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Relazione generale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000, Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, 111-112, si parlò invano, in occasione della riforma regolamentare del 1971, di centralità del Parlamento: il sistema unanimista sanzionava in realtà «non la supremazia dell'assemblea, ma quella dei gruppi parlamentari, e quindi dei partiti di cui essi sono espressione, sia sull'assemblea (...) sia sui singoli membri di essa, ai quali riusciva difficile preservare, nonostante la disciplina di gruppo, la libertà garantita dall'art. 67 della Costituzione». A questo quadro vanno aggiunti gli ampi poteri riconosciuti alle commissioni permanenti che, per la loro natura di collegi ristretti, per la ridotta rappresentatività e per la limitata pubblicità dei loro lavori, esaltano l'influsso dei partiti e dei gruppi. In definitiva, il Parlamento «tende a trasformarsi da organo immediatamente rappresentativo della volontà popolare in *camera di registrazione dei compromessi fra i partiti*» (corsivo non testuale). Secondo E. CHELI, *La “centralità” parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, 1981, 346, la centralità parlamentare ha assunto in concreto il significato «dell'uso politico delle istituzioni ai fini dell'affermazione di un principio di pari legittimazione (nel sistema e nel governo del sistema) di tutte le forze sociali emerse nella fase della Resistenza».

<sup>22</sup> V. CRISAFULLI, *Le funzioni della Corte costituzionale nella dinamica del sistema: esperienze e prospettive*, in *La giustizia costituzionale*, a cura di G. Maranini, Firenze, Vallecchi, 1966, 107.

<sup>23</sup> Detto altrimenti, come emerge dal contributo metodologico offerto da Alessandro Pace nei suoi numerosi studi sulle problematiche connesse all'art. 68 Cost., «le prerogative parlamentari (e la stessa collocazione delle assemblee legislative nell'ordinamento) sono da intendersi principalmente nella loro interazione con i terzi: con gli altri poteri dello Stato e persino i singoli consociati»: così D. PICCIONE, *La Costituzione italiana in Parlamento: scenari attuali e prospettive*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, vol. I, 820.



per impedire che la presenza di una seconda Camera alteri i rapporti interni al sistema politico complessivo. Nella sua settantennale storia, il bicameralismo italiano – affrancatosi ben presto dalle premesse costituzionali di una possibile (seppur limitata) differenziazione tra i due rami del Parlamento - «ha permesso alle frammentazioni e alle divisioni degli interessi presenti nei partiti e da essi rappresentati di farsi valere in tutte e due le assemblee parlamentari, usando l'una come istanza d'appello dell'altra nella ricerca di quei faticosi compromessi che sono alla base della “navette” delle leggi fra Camera e Senato»<sup>24</sup>.

Una finalità, questa, del tutto coerente con il riconoscimento in Costituzione della funzione dei partiti politici (art. 49), che altera lo schema parlamentare classico, rendendo più complessa l'interpretazione del divieto di mandato di cui all'art. 67 Cost.<sup>25</sup>

Essenziale è sottolineare un dato: la formulazione analitica nel testo costituzionale dei principi tipici del governo parlamentare. Nel saggio, più volte ricordato, sugli *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia* (1958), Vezio Crisafulli ne fa una sorta di catalogo<sup>26</sup>, approdando alla conclusione che la forma di governo italiana è “parlamentare” in forza di un chiaro *principio istituzionale, positivamente adottato dall'ordinamento giuridico*<sup>27</sup>.

Detto diversamente, all'interno della Costituzione è rinvenibile un'ampia “quota” di diritto parlamentare (basti pensare all'analiticità delle regole sull'*iter* legislativo e sul ruolo delle commissioni permanenti). Come se il diritto parlamentare fosse a tutti gli effetti un “capitolo” del diritto costituzionale, volto essenzialmente a limitare gli abusi di potere della maggioranza parlamentare, a contrastare l'«*intrinseca vocazione illegalistica del potere*»<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> S. BARTOLE, *Un Senato delle garanzie o la garanzia di un Senato?*, in *Quaderno n. 10*, Seminario dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari 1999, [www.centrostudiparlamentari.it](http://www.centrostudiparlamentari.it), 56.

<sup>25</sup> Di «alterazione innegabile dello schema parlamentare classico», derivante dal nuovo sviluppo storicamente assunto dai partiti, e che può e deve considerarsi conforme alla logica di fondo del sistema, nel quadro delle mutate condizioni generali della società politica, parla V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare*, cit., 612. In questo quadro, l'esclusione del vincolo di mandato, ribadita dall'art. 67 Cost., può «soltanto significare (...) esclusione, nella sfera dell'ordinamento costituzionale, di qualsiasi effetto giuridico automatico dei particolari obblighi, eventualmente assunti dai candidati verso i rispettivi partiti ed altri analoghi raggruppamenti organizzati» (p. 606).

<sup>26</sup> Questo il catalogo: «il Governo deve avere la fiducia delle Camere (art. 94, primo comma), il Governo è politicamente responsabile dinanzi alle Camere ed obbligato a dimettersi, se colpito da un voto di sfiducia (arg. ex art. 94, primo e quarto comma), mentre è affermata, sia pure con qualche limitazione (...), la regola della irresponsabilità politica del Capo dello Stato, da molti ritenuta anch'essa (a torto o a ragione) essenziale alla forma parlamentare “autentica” (art. 90, primo comma); è specificato il principio della solidarietà ed unità d'azione del Governo, attraverso le norme prescriventi che i ministri sono collegialmente responsabili degli atti che impegnano l'indirizzo politico generale, pur essendo altresì individualmente responsabili per gli atti del loro dicastero (art. 95, secondo comma). Persino la contrapposizione tra potere delle Camere di negare o revocare la fiducia e scioglimento delle Camere stesse, che si suole talora considerare, a sua volta, come uno dei cardini del “vero” governo parlamentare, risulta accolta dalla Costituzione, a prescindere adesso dalle questioni che si pongono al riguardo» (pp. 599-600).

<sup>27</sup> *Ivi*, 600.

<sup>28</sup> S. TOSI, *Modificazioni tacite della costituzione*, cit., 76 (corsivo non testuale). Secondo l'A., sia il diritto elettorale che quello parlamentare rappresentano, in sede scientifica, due capitoli del diritto costituzionale (salva l'utilità di possibili specializzazioni didattiche): «Accade infatti che sia giusto nell'uno e nell'altro settore che le forze politiche inserite in posizioni dominanti godano di notevole facilità per portare a compimento atti e fatti rivolti a consolidarne il potere ed a tentarne l'accrescimento. Sì che a tutti è nota la tendenza della maggioranza all'abuso e nell'elaborazione della legislazione elettorale (con la quale essa ha da garantirsi per la futura *selezione al potere*) e nella procedura e prassi parlamentare, con cui essa mira per intanto al più proficuo esercizio del potere medesimo».



È una scelta condivisibile nella quale (come in molte altre) può leggersi la peculiare attenzione della Carta del 1948 per la garanzia delle minoranze (politiche, in questo caso).

5. Nei mutamenti degli *equilibri* della forma di governo avvenuti in epoca repubblicana – com'è ovvio – il “posto” occupato dalle Camere ha sempre rivestito un'importanza decisiva.

La dottrina - con studi spesso di grande pregio, che qui posso solo evocare - ha guardato a tali mutamenti da angolazioni diverse: l'evoluzione delle formule politiche a sostegno degli esecutivi. Le trasformazioni della forma partito e del sistema politico nel suo complesso. I cambiamenti delle legislazioni elettorali e i loro riflessi all'interno delle Camere e nei rapporti tra Parlamento e Governo. Il susseguirsi di ipotesi e progetti di riforma costituzionale, sempre coinvolgenti il bicameralismo (fino all'ultimo tentativo, respinto con il referendum del 4 dicembre 2016). Le riforme ordinamentali legate alle «grandi leggi di governo», come la n. 400 del 1988 o la n. 86 del 1989<sup>29</sup>. Soprattutto, i “cambi di stagione” dei regolamenti parlamentari, con un'enfasi tutta particolare sulla svolta del 1971<sup>30</sup>.

Il versante che vorrei privilegiare è quello della c.d. «reattività parlamentare», cioè della capacità (o incapacità) del Parlamento «di reagire, con il suo regolamento, a quello cha

---

<sup>29</sup> Così A. MANZELLA nell'intervento alla *Tavola rotonda su “La forma di governo nell'Italia odierna”*, in *Quad. cost.*, 1991, 24.

<sup>30</sup> Senza alcuna pretesa di completezza, ricordo la suddivisione per «archi decennali» della storia repubblicana dal 1948 ai primi anni Novanta proposta da E. CHELLI nel suo intervento alla citata *Tavola rotonda su “La forma di governo nell'Italia odierna”*, 9 ss.: un primo decennio svolto sotto il segno dell'«elusione costituzionale»; un secondo segnato dalla vicenda politica del centrosinistra, dominata dalla graduale «attuazione costituzionale». Vi è poi un terzo decennio, ispirato alla massima valorizzazione del sistema delle libertà, individuali e di gruppo; e, infine, il quarto decennio, il più rilevante in questa sede, dominato dal dibattito sulle riforme istituzionali, durante il quale (in particolare negli anni dal 1987 al 1990) sono giunte a maturazione «le prime riforme incisive dei “rami alti” quali, in particolare, quelle realizzate attraverso la revisione dei regolamenti delle Camere nonché attraverso il riordinamento delle strutture del governo centrale». Riforme, queste ultime, tese «a valorizzare al massimo il principio maggioritario» (pp. 13-14). A questo riguardo, osserva G. AMATO, *Il dilemma*, cit., 182, che il principio maggioritario cominciò a entrare in campo agli inizi degli anni Ottanta, attraverso l'intuizione (dovuta principalmente ad Andrea Manzella) di «rendere maggioritario il funzionamento dello stesso Parlamento: introducendo il voto palese, dando alla maggioranza una chiara prevalenza ai fini dell'ordine del giorno, introducendo per attuarla il contingentamento dei tempi». Mentre il principio maggioritario si radicava in tal modo come *principio funzionale*, diventava al contempo «travolgente la spinta per affermarlo anche come principio di rappresentanza», come mostrerà la forza propulsiva sottostante ai referendum elettorali. Altre interessanti periodizzazioni si devono a P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Storia d'Italia*, cit., 583 ss.; M. COTTA, *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici*, in *Quad. cost.*, 1991, 201 ss.; G.G. FLORIDIA-S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, *ivi*, 225. Di ampio respiro lo studio di L. VIOLANTE, *Il futuro dei parlamenti*, in *Storia d'Italia*, cit., XXI ss., secondo il quale «[c]ontrariamente a quanto sostiene la retorica antiparlamentare, presente in Italia quanto in molti altri Paesi avanzati, le Camere, per la loro composizione e i loro poteri, hanno spesso avuto un ruolo centrale nella vita politica italiana, supplendo alla fragilità dei governi, mediando i conflitti sociali, costruendo se stesse come grandi arterie di comunicazione tra società civile e istituzioni politiche» (p. XXXII). Per un'approfondita analisi del ruolo delle Camere nei mutevoli equilibri delle relazioni politiche, in una prospettiva diacronica, vedi C. MEZZANOTTE, *Relazione generale sul Parlamento*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2000, Il Parlamento*, cit., 289 ss. Per un esame dell'ultimo decennio del secolo (coincidente con le legislature X, XI, XII, XIII), attraverso la prospettiva della *legittimazione* dell'istituzione parlamentare, vedi M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in *Storia d'Italia*, cit., 419 ss. Da ultimo, vedi la periodizzazione proposta da E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, spec. 83 ss.

avviene nel mondo delle leggi costituzionali ed ordinarie»<sup>31</sup>. E anche - aggiungerei - di reagire a ciò che *non* avviene in quel mondo: ad esempio, come oggi accade, ad una riforma costituzionale fallita.

L'idea è quella di operare attraverso i regolamenti parlamentari per sciogliere alcuni dei nodi più complessi della forma di governo e della produzione legislativa<sup>32</sup>, pur con il rischio - ritengo - di perpetuare una sorta di separatezza del diritto parlamentare rispetto all'ordinamento generale<sup>33</sup>. È la strada ora percorsa a Palazzo Madama, probabilmente con l'intento di "rilegittimare" agli occhi dell'opinione pubblica la camera che aveva rischiato un significativo ridimensionamento con l'ultimo tentativo di revisione costituzionale (o almeno questo in molti avevano temuto).

E' una riforma, quella approvata al Senato, non priva di elementi di notevole interesse, per certi aspetti anche controversi: penso alla composizione dei gruppi parlamentari, basata sul principio della tendenziale corrispondenza ai partiti o movimenti politici che abbiano presentato alle elezioni senatoriali candidati sotto lo stesso contrassegno. Penso alla messa a valore dell'attività legislativa delle Commissioni permanenti, elevando a regola l'approvazione delle leggi secondo il procedimento redigente o deliberante<sup>34</sup>.

Piaccia o meno, l'iniziativa del Senato ha comunque il merito di interrompere una carente «reattività» a suo modo clamorosa, testimoniata - tra l'altro - dal mancato adeguamen-

---

<sup>31</sup> A. MANZELLA, *Lo "stato" del Parlamento*, in *Quaderno n. 19*, Seminario dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari 2008, [www.centrostudiparlamentari.it](http://www.centrostudiparlamentari.it), 70, intende per *reattività* la «capacità parlamentare di sapere intrecciare le sue norme "interne", la sua riserva di regolamento, con l'ordinamento giuridico generale». Emblematica, sotto questo aspetto, la svolta regolamentare del 1971: «il 1971 è "reattivo" perché risponde al 1968-1969 italiano e non perché precorre il 1976... E' questo il senso vero dell'istruttoria legislativa, che acquista una sua indipendenza ed una sua autonomia: la acquista rispetto a quella che chiamiamo "società civile". Il 1971 funziona quindi sia come "nascita del tempo" in parlamento, sia come "scivolo" per ulteriori riforme».

<sup>32</sup> Si vedano, in proposito, gli interventi pubblicati in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Napoli, Jovene, 2017 e nel volume di ASTRID *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, a cura di F. Bassanini e A. Manzella, Firenze, Passigli, 2017.

<sup>33</sup> E. GIANFRANCESCO - N. LUPO, *Introduzione*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta"*, cit., 8, secondo i quali un più maturo approccio al tema delle riforme istituzionali non può prescindere «da riforme costituzionali ed elettorali connesse ed accompagnate a conseguenti riforme regolamentari». Si vedano anche le osservazioni di A. MANZELLA, *Lo "stato" del Parlamento*, cit., 68, sulla necessità di «una logica "di pacchetto" (revisione costituzionale *più* legge elettorale *più* regolamento parlamentare), per poter risolvere il nodo di un ormai insostenibile bicameralismo. Cioè, nientemeno che la questione della nostra forma di Stato».

<sup>34</sup> Sulla recente riforma del regolamento del Senato (*Delibera 20 dicembre 2017, Riforma organica del regolamento del Senato*, in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale, n. 15 del 19 gennaio 2018), incentrata sulla disciplina dei gruppi parlamentari, delle commissioni permanenti e della discussione in Aula, vedi S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rass. parl.* (in corso di pubblicazione), che si dichiara perplesso sulla effettiva idoneità delle misure anti-transfughismo, pur ispirate a principi condivisibili e ad esigenze ormai indifferibili, a raggiungere le finalità perseguite, segnalando altresì il rischio di un'eccessiva compressione della politica e delle sue inarrestabili dinamiche (oltre alla necessità di uniformare la disciplina della Camera a quella del Senato) (par. 2). Per una diversa impostazione critica vedi M. VILLONE, *Tutto il potere alle commissioni, e l'aula del Senato resta muta*, ne *il manifesto*, 21 dicembre 2017, secondo il quale «[c]oncentrare il lavoro nelle commissioni significa rendere la formazione della legge più opaca, sottraendola in più o meno larga misura al controllo dell'opinione pubblica e a un esercizio efficace della responsabilità politica». Diametralmente opposto il punto di vista di A. MANZELLA, *Dieci regole per salvare il Parlamento*, ne *La Repubblica*, 30 dicembre 2006: è necessario tornare «al modello di un parlamento "per commissioni", non afflitto dal peso di un'assemblea totalizzante. L'accentramento sulla assemblea è la parodia della sovranità parlamentare. Questa si esercita, dai singoli e dai gruppi, solo dove la decisione nasce: cioè nel confronto in commissione».

to dei regolamenti parlamentari a importanti riforme (anche costituzionali) degli ultimi anni in materia di procedure finanziarie<sup>35</sup>.

Più in generale, si è parlato di una «stasi, pressoché completa, dei regolamenti parlamentari nell'ultimo ventennio», con il conseguente accrescimento – quantitativo e qualitativo - delle interpretazioni regolamentari affidate ai Presidenti di Assemblea<sup>36</sup>. Inevitabile, in questo quadro, il frequente ricorso a discutibili forzature procedurali<sup>37</sup>.

6. Nell'analisi dell'evoluzione del regime parlamentare repubblicano, c'è un altro criterio che mi preme valorizzare: la dialettica tra legislazione parlamentare e potere referendario, *alter ego* della dialettica tra principio rappresentativo (intorno al quale è e resta costruito il sistema costituzionale) e partecipazione popolare diretta.

Il referendum abrogativo, fin dal momento della sua attuazione legislativa del 1970, ha mostrato un'impressionante forza di condizionamento del sistema politico. Ha intersecato il potere di scioglimento anticipato delle Camere, di cui è stato in più occasioni il detonatore: nel 1972, al fine «di ritardare, e possibilmente di evitare, il referendum popolare sulla legge introduttiva del divorzio»<sup>38</sup>; nel 1976, al fine di evitare la consultazione referendaria sulle disposizioni del codice penale in materia di aborto<sup>39</sup>; nel 1987, in ragione della divaricazione tra le forze del c.d. pentapartito su come affrontare i quesiti referendari sui poteri della Commissione inquirente, sulla responsabilità civile dei magistrati e sulle norme in materia di energia nucleare, già indetti per il 14 giugno 1987<sup>40</sup>.

È facile leggere in tali vicende la (comprensibile) diffidenza del sistema politico-partitico verso il referendum quale «“prova” di un congegno di tipo maggioritario»<sup>41</sup>, capace di rompere equilibri consolidati, atto nascente di due schieramenti alternativi, trasversali alle forze parlamentari, costretti a misurarsi con una domanda binaria su un quesito specifico.

La questione si complica ulteriormente, all'inizio degli anni '90, con la comparsa dei referendum elettorali: già con il quesito sulla preferenza unica del 1991 poteva considerarsi iniziata la *transizione* in termini istituzionali, perché – come osserva Giuliano Amato - «in base alla precedente costituzione materiale, il compito di toccare la legge elettorale era ritenuto squisitamente politico e tale per ciò stesso da implicare scelte e larghi consensi dei partiti»<sup>42</sup>.

---

<sup>35</sup> In argomento, anche per le possibili prospettive di riforma delle procedure parlamentari di bilancio, vedi C. BERGONZINI – G. RIVOSECCHI, *L'art. 81 Cost. e le procedure finanziarie*, in *il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, cit., 239 ss, spec. 256 ss.

<sup>36</sup> Sull'evolversi della collocazione politico-istituzionale dei Presidenti di Assemblea, in particolare a partire dall'XI Legislatura, vedi *il Filangieri*, Quaderno 2012-2013, *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, Napoli, Jovene, 2013, 163 ss.

<sup>37</sup> N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *federalismi.it* (in corso di pubblicazione), par. 4.

<sup>38</sup> L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica. Commento all'art. 88*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1983, 50.

<sup>39</sup> L. CARLASSARE, *Il Presidente*, cit., 51.

<sup>40</sup> Così Serio Galeotti, intervistato da Piero Calandra sullo scioglimento anticipato delle Camere nel 1987, in *Quad. cost.*, 1988, 69.

<sup>41</sup> G. FLORIDIA, *Il dibattito sulle istituzioni (1948-1975)*, in *Dir. soc.*, 1978, 317.

<sup>42</sup> G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quad. cost.*, 1994, 125.

Due anni dopo, scavalcando la mediazione parlamentare, sarà il quesito manipolativo sulla legge elettorale del Senato a ridefinire il meccanismo di formazione della rappresentanza politica. È la rottura conclamata delle regole consensuali del sistema<sup>43</sup>. È anche il momento in cui emerge prepotentemente la questione circa i margini di *interpretazione* del risultato abrogativo da parte delle Camere (tutti ricordiamo il richiamo del Presidente Scalfaro al Parlamento a legiferare «*sotto dettatura* della volontà popolare»). Tema quanto mai controverso e delicato, nel quale rischiano di sovrapporsi indebitamente (ragionevoli) considerazioni di opportunità politica e (controvertibili) affermazioni di ordine giuridico circa l'ipotetica esistenza di un vincolo referendario sulle successive scelte legislative parlamentari<sup>44</sup>.

Molto altro si potrebbe dire su questa vicenda. Mi limiterò a due sintetiche considerazioni.

In primo luogo, letta a ritroso con la consapevolezza di ciò che in seguito è accaduto, è possibile intravedere, nell'uso che fu fatto dello strumento referendario, un'anticipazione di quella tendenza alla *disintermediazione* della decisione politica – con le sue inevitabili ricadute sul principio rappresentativo – di cui oggi molto si parla, e che tanto preoccupa.

In secondo luogo, i referendum elettorali hanno aperto una lunga (e credo non conclusa) stagione di instabilità della legislazione elettorale, sintomo della corrispondente instabilità nel rapporto fra classi dirigenti e società. Non è un fenomeno inedito per la storia nazionale: come ci ricorda Sabino Cassese, l'Italia ha sperimentato - in un secolo e mezzo - ben dodici diverse formule elettorali<sup>45</sup>, che diventano tredici considerando anche la legge n. 165 del 2017.

In questa (preoccupante) precarietà sistemica<sup>46</sup>, si iscrivono anche gli interventi della Corte costituzionale sulle leggi elettorali del 2005 (sentenza n. 1/2014) e del 2015 (sentenza n. 35/2017). E così, quello che una volta era il monopolio parlamentare sulla definizione delle regole elettorali subisce un'altra erosione, dopo quella referendaria: la sottoposizione a un controllo di costituzionalità vissuto ormai come una "spada di Damocle" pendente su ogni nuova legge elettorale, impugnabile davanti alla Corte attraverso l'uso improprio della *quaestio* ed ora anche del (mal congegnato) conflitto tra poteri<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> In argomento rinvio a G. BRUNELLI, *Corte costituzionale, referendum abrogativo e sistema elettorale*, in *Giur. cost.*, 1991, 338 ss.

<sup>44</sup> Contro la teoria del vincolo di indirizzo vedi M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo. Commento all'art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 2005, 687 ss.

<sup>45</sup> S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017, 24.

<sup>46</sup> Argomenta il valore costituzionale della stabilità delle leggi elettorali N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 22/2017, 38 ss.

<sup>47</sup> Il riferimento è alle ordinanze n. 277 e n. 280/2017, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili quattro conflitti di attribuzione riguardanti le procedure di approvazione delle leggi elettorali cosiddette *Italicum* e *Rosatellum*, per gravi carenze degli atti introduttivi. Nei ricorsi, infatti, non sono individuati in modo chiaro e univoco né la qualità in base alla quale i ricorrenti si rivolgono alla Corte né le competenze eventualmente lese né l'atto impugnato: Ufficio Stampa della Corte costituzionale, Comunicato del 12 dicembre 2017, *Italicum* e *Rosatellum: inammissibili i conflitti*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

7. Se lo sguardo finora è stato rivolto al passato, vorrei – a chiusura di questa mia relazione – guardare alle prospettive del parlamentarismo italiano. Mi spingo ad auspicarne due essenziali sviluppi: a) la razionalizzazione del procedimento legislativo; b) il rafforzamento della funzione di controllo latamente intesa<sup>48</sup>.

Il primo orizzonte evoca una questione complessa, perché saldata alla deformazione del sistema delle fonti, cui assistiamo da decenni e che ha multiformi manifestazioni. Ad esempio, l'uso distorto della decretazione d'urgenza. Nell'ultimo *Rapporto* dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati (che raccoglie i dati della XVII legislatura fino al 15 gennaio 2017), si osserva come sia ancora molto praticato il *circuito decreto legge – fiducia*: le leggi di conversione approvate attraverso (almeno) un voto di fiducia in una delle due Camere sono quasi la metà (34 su 71, pari al 47,9 %) <sup>49</sup>.

Non è il solo sintomo. Numerose sono ancora le deleghe di riforma di ampi settori ordinamentali, spesso collegate alla manovra di finanza pubblica, e in molti casi carenti di principi e criteri direttivi. A ciò si tenta di porre rimedio attraverso pareri delle Commissioni parlamentari, generando così un'attività consultiva che sfocia talora in forme improprie di co-decisione, al prezzo di un grave *deficit* in termini di controllo<sup>50</sup>. Considerazioni analoghe valgono per i pareri parlamentari sui regolamenti di delegificazione: anche qui è arduo individuare i rimedi per i casi - non infrequenti - in cui il parere sia disatteso dall'esecutivo<sup>51</sup>.

Ma la crisi della legge parlamentare è anche altrove. Deriva da fisiologici (perché costituzionalmente previsti o consentiti) trasferimenti di competenze normative alle Regioni e all'Unione europea.

Dell'allocazione di competenze e del concreto esercizio della potestà legislativa statale e regionale è stato detto di tutto (e di più) nell'ultima campagna referendaria. Mi limito a ricordare come il problema chiami in causa, da sempre, la trasformazione del Senato in sede di efficiente cooperazione tra le autonomie regionali e lo Stato.

Quanto alle cessioni di sovranità legislativa in ambito europeo, è ineludibile che le Camere – anche alla luce di quanto prevede il Trattato di Lisbona sul ruolo dei Parlamenti nazionali – si dotino di strumenti adeguati a questo “dialogo” sovranazionale. Il già citato *Rapporto* dell'Osservatorio sulla legislazione segnala un miglioramento del processo di recepimento della normativa europea, attribuendone il merito alla legge n. 234 del 2012: la legge di delegazione europea e la legge europea, da essa previste, hanno finora registrato tempi di

---

<sup>48</sup> In questo senso E. CHELI, *La “centralità” parlamentare*, cit., 350.

<sup>49</sup> Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione, XVII Legislatura, *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Nota di sintesi, *Le politiche legislative tra Stato e Regioni nella prospettiva europea e comparata*, 2017, in [www.camera.it](http://www.camera.it), 7-8.

<sup>50</sup> Ci si chiede, infatti, «se la carenza dei principi nella legge delegante possa essere compensata dagli indirizzi delle Commissioni parlamentari e quali conseguenze ne derivino in termini di controllo»: L. CARLASSARE, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in *Quaderno n. 10*, Seminario dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari 1999, [www.centrostudiparlamentari.it](http://www.centrostudiparlamentari.it), 90.

<sup>51</sup> F. SORRENTINO, *Intervento*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000, Il Parlamento*, cit., 361.

approvazione più rapidi della legge comunitaria, grazie al loro *iter* parallelo e incrociato tra Camera e Senato<sup>52</sup>.

In ogni caso, *tempi, procedure e qualità della legislazione* continueranno a porsi come problemi non risolti per le Camere che saranno elette tra breve<sup>53</sup>. Così come resta ancora irrisolta la questione della *misura* del controllo esercitabile dalla Corte costituzionale sulla formazione della legge: lo dimostra, da ultimo, l'ordinanza n. 149/2016, che ha ribadito anche in sede di conflitto tra poteri la distinzione (tanto consolidata quanto opinabile) tra violazioni di norme costituzionali sul procedimento legislativo (che radicano la competenza della Corte) e violazioni di norme dei regolamenti parlamentari (sottratte invece al sindacato del giudice costituzionale)<sup>54</sup>.

Ma c'è un secondo, inedito orizzonte che si intravede nel futuro del Parlamento. È certamente vero che quello italiano è stato concepito dal costituente ed ha operato in concreto essenzialmente come «macchina» di produzione delle leggi e di investitura dell'esecutivo<sup>55</sup>. Ora è il momento di riconoscere la grande importanza delle sue funzioni di controllo, di indirizzo politico, di comunicazione con l'opinione pubblica, di legittimazione generale del sistema politico<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> *Rapporto 2015–2016*, cit., 9.

<sup>53</sup> *Rapporto 2015-2016*, cit., 21. Di grande interesse le osservazioni, contenute nel *Rapporto*, sul legame tra le *forme di legislazione complessa* - in particolare, delle grandi procedure annuali e cicliche (bilancio, processi di attuazione della normativa europea, nuove forme di delega legislativa volte a definire procedure e obiettivi per cicli di riforma di medio o lungo periodo) e regolamenti parlamentari: «Le procedure della legislazione complessa risultano da uno strettissimo intreccio tra norme legislative (sul versante dell'esecutivo) e regolamenti delle Camere (sul versante parlamentare). Pertanto i poteri di autorganizzazione del Parlamento (con la tradizione di larga intesa che li caratterizza) influenzano la configurazione delle diverse tipologie di legislazione complessa, essendo ciascuna individuata da una specifica procedura parlamentare e da un rapporto differente tra legislativo ed esecutivo» (p. 25).

<sup>54</sup> Sull'ordinanza vedi le osservazioni critiche di S. CURRERI, In memoriam *dell'art. 72, comma 1, Cost.* (ordinanza n. 149/2016), in *Quad. cost.*, 2017, 384 ss. Vedi anche M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2017, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, 68-69, la quale rileva invece, in senso positivo, come nell'ordinanza del 2016 la Corte abbia comunque lasciato aperta la strada a censure che si basino, anziché sulla violazione di norme regolamentari (lamentata nel caso *de quo*), sulla violazione delle norme costituzionali relative al procedimento legislativo. Sulle origini della distinzione tra vizi procedurali della legge sindacabili dal giudice costituzionale e vizi procedurali aventi esclusiva rilevanza endoparlamentare vedi G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni '50*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 45, 2016, Milano, Giuffrè, 127 ss.

<sup>55</sup> E. CHELI, *La "centralità" parlamentare*, cit., 345. Che quello italiano sia stato fondamentalmente un Parlamento legislatore, come stanno a dimostrare i tempi percentualmente dedicati all'approvazione delle leggi rispetto a quelli riservati ai compiti di «controllo-direzione» previsti dai regolamenti parlamentari del 1971, è sottolineato da L. PALADIN, *Per una storia costituzionale*, cit., 278.

<sup>56</sup> C. FUSARO, *Il declino del Parlamento tra mito e realtà: il caso italiano*, in *Quaderno n. 18*, Seminario dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari 2007, [www.centrostudiparlamentari.it](http://www.centrostudiparlamentari.it), 29 ss. In argomento vedi IPU-UNDP, *Global Parliamentary Report 2017, Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account*, in [www.undp.org](http://www.undp.org), nel quale si legge, tra l'altro: «Oversight is a key marker of parliament's relevance in the 21<sup>st</sup> century. Parliamentary oversight helps to deliver many outcomes that are valued highly by citizens, such as probity in public life, the fair distribution of national resources, value for money in public spending, gender equality and equitable opportunities for human development. By holding government to account, identifying problems and seeking corrective measures in legislation, budget allocations, policy and administration, parliament provides a vital service to society» (p. 11).



In questa prospettiva, serve valorizzare e potenziare una serie di mezzi ispettivi e conoscitivi, volti non tanto alla minaccia di far cadere il Governo con un voto dell'assemblea, quanto ad informare l'elettorato e ad influire sull'esecutivo con inchieste, indagini e altri strumenti di cui non sono certo avari i regolamenti del 1971. In particolare, rilevante potrebbe rivelarsi lo svolgimento di una funzione di *verifica* della normazione vigente e di *valutazione* delle connesse politiche pubbliche<sup>57</sup>, realizzando ciò che fino ad oggi è mancato: l'«accompagnamento» da parte delle Camere «dell'intero ciclo di una *policy*»<sup>58</sup>. Perché solo valutandone gli effetti concreti e la congruità rispetto agli obiettivi previsti, è possibile correggerne i difetti, eventualmente anche attraverso un nuovo intervento legislativo<sup>59</sup>.

Passa attraverso questa strada il recupero della *legittimazione* del Parlamento davanti all'opinione pubblica<sup>60</sup>. È solo attraverso un continuo adattamento ai (vorticosi) mutamenti del contesto politico, sociale, economico e comunicativo in cui le Camere si trovano ad operare, che può realizzarsi un processo di evoluzione e di arricchimento di quel *principio rappresentativo* che è alla base del governo parlamentare. Principio che – è la mia convinzione – deve restare il perno del sistema costituzionale, quale argine a quel «fiume carsico dell'antiparlamentarismo, che scorre sotterraneo nella storia costituzionale europea»<sup>61</sup>, storicamente all'origine di tutte le pericolose involuzioni autoritarie novecentesche.

---

<sup>57</sup> A. MANZELLA, *Quale futuro per il sistema parlamentare?*, in *federalismi.it*, n. 23/2007, 10.

<sup>58</sup> A. MASTROPAOLO - L. VERZICHELLI, *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 138.

<sup>59</sup> Sono vari gli strumenti utilizzabili a questo scopo, come l'inserimento nelle leggi di riforma di «clausole valutative», che prescrivano ai soggetti preposti all'attuazione della legge di raccogliere, elaborare e comunicare al legislatore le informazioni necessarie per misurare le conseguenze della regolazione normativa introdotta. O come la creazione di specifici organi parlamentari, anche comuni alle due Camere, con competenze specifiche sul tema della valutazione degli effetti delle politiche. O, ancora, come la previsione di «sessioni valutative» nelle Commissioni parlamentari competenti. Sul tema vedi Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, XVI Legislatura, *Valutare le politiche pubbliche. Italia: indicazioni da una iniziativa delle Presidenze di Senato, Camera, Cnel, su "Il lavoro che cambia"*, Dossier n. 18, marzo 2009 e, con particolare riferimento al modello francese, Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, XVII Legislatura, *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Francia*, Dossier n. 5, 2015, in [www.senato.it](http://www.senato.it). Significativa l'istituzione al Senato di un Ufficio Valutazione Impatto (UVI, <http://www.senato.it/4744>), con l'obiettivo di diffondere, sviluppare e potenziare la «cultura della valutazione» dentro il perimetro istituzionale, con analisi basate su riscontri fattuali dei rischi, dei costi-benefici, dei costi-efficacia delle politiche pubbliche. Come osserva L. VIOLANTE, *Il futuro dei parlamenti*, cit., LXVI, le Camere, la cui capacità di gestione diretta è sempre più ridotta, «diventano invece fondamentali tanto nelle decisioni che riguardano la distribuzione dei poteri quanto per l'*attività di controllo e verifica dei risultati conseguiti dalle iniziative di riforma*». Assumono pertanto un ruolo cruciale «quelle procedure parlamentari che pongono in collegamento le Camere con il mondo esterno, in primo luogo al fine di alimentare la decisione legislativa con un'informazione qualificata e politicamente rilevante» (corsivo non testuale).

<sup>60</sup> Auspica la «costruzione di un Parlamento che sappia acquistare una *centralità diversa* da quella originaria, compatibile con il nuovo contesto di azione» M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, cit., 441-442, secondo il quale siffatta centralità «può essere recuperata solo se la si intende come *capacità di coordinamento* tra i vari centri di elaborazione delle politiche nazionali, e come *capacità di partecipazione qualificata alla (e di condizionamento della) elaborazione delle politiche sovranazionali*» (corsivi non testuali).

<sup>61</sup> C. MEZZANOTTE, *Relazione generale sul Parlamento*, cit., 305.