



Giacomo Lasorella

Il Parlamento: regole e dinamiche

Una introduzione
al diritto parlamentare

Prefazione di
Fulco Lanchester



Giappichelli

PREFAZIONE

1. Alcune osservazioni generali sul contenuto e sul taglio di questo articolato manuale *Il Parlamento: regole e dinamiche*, cui Giacomo Lasorella ha voluto assegnare il *dimesso* sottotitolo: *Una introduzione al diritto parlamentare*.

Per più di trent'anni l'Autore, già vicesegretario vicario della Camera dei deputati e – attualmente – presidente dell'AGCOM, ha operato in tutti i meandri del diritto parlamentare repubblicano ed è quindi perfettamente legittimato nell'impresa, in cui dagli anni Settanta in poi si sono cimentati docenti universitari e funzionari parlamentari [da Tosi a Manzella e Di Ciolo-Ciaurro, da Chimenti a Martines (con Decaro, Lippolis e Moretti), da Cicconetti a Mazzoni Honorati, da Celotto a Mannino-Curreri fino ad arrivare alle recentissima riedizione del *Corso Gianniti-Lupo*]¹.

Nell'*introduzione* Lasorella, che ho conosciuto all'inizio degli anni '90 del secolo scorso quando – giovane funzionario – era assistente del compianto amico Piero Alberto Capotosti presso la Facoltà di Scienze politiche della Sapienza², dichiara di voler *raccontare* le regole e i meccanismi che governano l'attività del Parlamento con l'obiettivo “di descrivere (e di far comprendere) ... le dinamiche di funzionamento dell'organo che la Costituzione pone al centro dell'ordinamento della Repubblica, come “forma” più importante nella quale si realizza la sovranità popolare”.

In questa prospettiva l'Autore, rivendicando l'uso di “una trattazione di diritto positivo”, riconosce l'indispensabilità di adottare una prospettiva diacronica nella trattazione, poiché “il diritto parlamentare costituisce una stratificazione di regole e di prassi” e “vive' nella dinamica dei rapporti politici ed istituzionali di legislatura in legislatura”.

La piena giustificazione di un simile taglio viene effettuata nel primo capitolo dell'opera, dedicato al funzionamento del Parlamento, dove Lasorella evidenzia

¹ Per la vicenda del Diritto parlamentare in ambito accademico e in particolare sul primo concorso a cattedra si v. L. CIAURRO, *Per una cattedra di diritto parlamentare*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 2017, n. 1, 305 ss.

² G. AMATO, F. LANCHESTER (a cura di), *La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di governo*, Milano, Giuffrè, 2015.

come la realtà storico-politica abbia corrisposto nel tempo in modo diversificato alla formale centralità delle assemblee elettive nell'ambito della Costituzione repubblicana, in cui l'art. 1 della Carta del 1948 specifica, tra l'altro, che *la sovranità appartiene al Popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*.

Al centro dell'interesse di Lasorella si trovano, com'è ovvio, i regolamenti parlamentari del 1971 e la loro dinamica in più di cinquant'anni di trasformazioni del sistema politico-costituzionale italiano, passato dall'epoca del *consociativismo* alla ricerca di una riforma normalizzatrice negli anni Ottanta. In seguito alla crisi di regime del 1993, si è sviluppata la fase del *bipolarismo imperfetto* (fino al 2011) e poi l'ibernazione del circuito rappresentativo (da Monti a Draghi, con le interruzioni del *personalismo* renziano e del *bipopulismo* contiano) sino alle più recenti elezioni del 2022, che sembrano aver riattivato un rapporto rappresentativo coalizionale.

2. In un contesto nazionale che continua a prospettare la necessità di *innovazioni* incisive del sistema elettorale e della forma di governo, c'è, invero, da chiedersi – ad un secolo dalla pubblicazione della prima edizione del volume di Carl Schmitt sul *parlamentarismo* – quale sia la *condizione storico spirituale* dello stesso (in generale ed in particolare in Italia) e se non avesse ragione Costantino Mortati nel ribadire già nel 1944 – alla vigilia del suo impegno costituente – le costanti di sviluppo degli ordinamenti politico-costituzionali di massa, cui rivolgere attenzione.

Nel 1923 Carl Schmitt³ mise infatti in evidenza come – al di là delle differenti situazioni nazionali – il ruolo del Parlamento dello Stato monoclasse liberal-borghese (per utilizzare una felice espressione di Massimo S. Giannini)⁴ fosse stato modificato dall'ingresso delle masse nell'agone politico. Nel primo dopoguerra lo Stato di massa (democratico e non) veniva oramai a basarsi sui partiti o sul partito e la *democrazia* non poteva che essere – secondo Schmitt – identitaria ed omogena.

Alla fine del 1944 Costantino Mortati invece, nella lettera di risposta alle contestazioni di Mario Scelba sulla sua impostazione durante il regime, aveva evidenziato la posizione che lo caratterizzerà sia in Commissione Forti sia nella Commissione per la legge elettorale e, poi, alla Assemblea costituente e nel periodo successivo⁵. Per Mortati, nell'evoluzione dello Stato moderno, si riconosceva in

³ C. SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlin, Duncker & Humblot, 1923.

⁴ M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere: stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986.

⁵ C. MORTATI in *Archivio Costantino Mortati* presso Fondazione Paolo Galizia Storia e Libertà, per la cui organizzazione e consistenza si v. R. D'ORAZIO, *L'Archivio Mortati: prime considerazioni*, in *Costantino Mortati: potere costituente e limiti alla revisione costituzionale: atti del Convegno, Roma 14 dicembre 2015*, a cura di F. Lanchester, Assago-Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2017, 243 ss.

tutti gli ordinamenti una diminuzione della capacità incisiva del Parlamento, un rafforzamento dell'Esecutivo e un maggior intervento anche diretto del Corpo elettorale.

Nulla di veramente nuovo però, ma solo il riconoscimento lucido di una tendenza. Già dalla seconda metà dell'800 un simile tema era stato, infatti, all'ordine del giorno sia in Francia che in Gran Bretagna. In Francia, prima, con l'avvento e la crisi della II Repubblica (1848-1851), che avevano dato luogo al 18 brumaio di Luigi Napoleone Bonaparte ed al II Impero, fondati sul suffragio universale maschile; poi in Gran Bretagna negli anni Sessanta con l'estensione del suffragio e la necessità di utilizzare i partiti come strumento di strutturazione e canalizzazione della volontà popolare⁶.

Lo stesso Walther Bagehot⁷, polemizzando con John Stuart Mill nella *English Constitution*, aveva evidenziato gli obiettivi teleologici delle elezioni, che oramai superavano il tradizionale parlamentarismo liberal-borghese descritto negli anni precedenti da Thomas Erskine May⁸ e la mera preposizione di individui a cariche rappresentative nell'ambito delle Assemblee legislative. Egli aveva, infatti, perorato, per gli ordinamenti basati sul suffragio allargato, elezioni in cui venissero raggiunti obiettivi multipli (elezione di un candidato, individuazione di un partito, di un programma, di una squadra di governo e di un leader). Di qui la netta preferenza di Bagehot per il *first past the post* (collegio uninominale a maggioranza semplice), rispetto alle ipotesi *speculari*, basate su formule non maggioritarie in collegi plurinomiali (volgarmente definite come *proporzionali*).

Lo stesso Bagehot aveva però implicitamente ammesso che simili obiettivi si sarebbero potuti raggiungere solo in ordinamenti omogenei sia socialmente che politicamente. Il *governo di Gabinetto* poteva essere perseguito correttamente solo in situazioni ordinamentali in cui le *cinghie di trasmissione* della volontà popolare (ovvero i partiti) fossero tra loro omogenee per i valori fondamentali di sostegno dell'ordinamento, in modo che vi fosse la rinuncia al *grande partito* a favore di *piccoli partiti*, uniti da una visione sistemica comune⁹.

Ricordo questo non solo perché Walther Bagehot risultava molto attento alle condizioni di fondo dell'ordinamento, ma perché la sua lezione ha continuato ad essere presente nella discussione sul cosiddetto *parlamentarismo razionalizzato* durante tutto il secolo XX, ma molto spesso senza le opportune distinzioni. Gli stessi studi di Giovanni Sartori e di Alberto Predieri sul Parlamento italiano degli

⁶ F. LANCHESTER, *La rappresentanza politica e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006.

⁷ W. BAGEHOT, *The English constitution*, London, Chapman and Hall, 1867.

⁸ Mi riferisco alla prima edizione del classico volume di T. ERSKINE MAY, *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London, Knight, 1844.

⁹ F. LANCHESTER, *Dal "grande partito" al "piccolo", rispettabile e regolato*, in *Nomos-leattualità nel diritto*, 2014, n. 2, 527 ss.

anni Sessanta e Settanta costituiscono in fondo un indicatore delle differenti condizioni in cui agiscono le assemblee parlamentari nelle società di massa e le caratteristiche del caso italiano¹⁰.

3. La contrapposizione tra modello britannico e francese dell'800 e poi quella di Lijphart tra modello Westminster e modello consociativo possono essere richiamate utilmente anche nel dibattito italiano degli ultimi cinquant'anni sul ruolo del Parlamento¹¹. Per non cadere nella polemica confermata anche recentemente da Zagrebelsky contro i *costituzionisti*¹², il *costituzionalista* (come fa d'altro canto anche Lasorella) deve tenere in debito conto questi elementi di fondo, inserendoli nell'ambito dei *principi* e dei *valori* che caratterizzano le forme di Stato e di regime.

In particolare, i regolamenti parlamentari e il ruolo delle Assemblee legislative nello Stato censitario avevano dovuto muoversi in Italia all'interno del compromesso statutario tra Monarca-Parlamento e della sua evoluzione in trasformazione. Dopo il primo ventennio unitario e, significativamente, in coincidenza con la riforma elettorale del 1881/82, la Scuola positiva di Vittorio Emanuele Orlando aveva cercato di anestetizzare i conflitti derivanti dalla pratica del *trasformismo* sulla base della concezione della *personalità dello Stato.*, mentre nello stesso periodo Gaetano Mosca aveva lanciato l'impostazione alternativa, fondata sulla cosiddetta *classe politica*.

Non è casuale, dunque, che proprio nel 1887 fosse stato pubblicato dagli avvocati e revisori della Camera dei deputati Mario Mancini e Ugo Galeotti il volume su *Norme ed usi del parlamento italiano. Trattato pratico diritto e procedura parlamentare*¹³ che richiamava l'opera di Jules Poudra e Eugène Pierre uscita in Francia nel 1879¹⁴. In una situazione in trasformazione che vedrà anche in Italia l'intervento della nascente burocrazia parlamentare (penso al ruolo del primo segretario generale della Camera dei deputati Camillo Montalcini, 1862-1948), una

¹⁰ *Il parlamento italiano, 1946-1963*: una ricerca diretta G. Sartori, S. Somogyi, L. Lotti, A. Predieri, Napoli, Edizioni Scientifiche italiane, 1963 e *Il parlamento nel sistema politico italiano*, a cura di Alberto Predieri, Milano, Ed. di Comunità, 1975.

¹¹ A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1988.

¹² G. ZAGREBELSKY, *Tempi difficili per la Costituzione. Gli smarrimenti dei costituzionalisti*, Roma, Laterza, 2023, 47 ss.

¹³ M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del parlamento italiano. Trattato pratico diritto e procedura parlamentare*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1887.

¹⁴ G. POU德拉, E. PIERRE, *Traité pratique de droit politique, électoral et parlementaire*, Versailles, Cerf et fils; Paris, J. Baudry, 1879 poi pubblicato anche in Italia nella Biblioteca di scienze politiche: G. POU德拉, E. PIERRE, *Trattato di diritto parlamentare*, Torino, Unione tipografica editrice, 1888.

parte della dottrina costituzionalistica poteva trascurare la realtà del Diritto parlamentare, mentre un'altra la valorizzava.

All'interno di questo processo incrementale il Parlamento ed il suo diritto erano stati analizzati in origine da esponenti politici come Cavour e Zanardelli¹⁵, poi da costituzionalisti come Luigi Palma e Attilio Brunialti¹⁶, infine da accademici non formalisti come Vincenzo Miceli¹⁷ e Antonio Ferracciù¹⁸, che ponevano il diritto parlamentare nell'ambito delle *zone grigie del diritto costituzionale*, caratterizzato da una costituzione flessibile come lo Statuto.

Nello Stato di massa democratico costituzionale questa peculiarità è – come nota Lasorella – molto più ridotta, ma non scomparsa anche nell'ambito di una Costituzione rigida basata su principi e su valori. Essa è basata sulla naturale *elasticità* del testo costituzionale e dei soggetti che operano all'interno del regime¹⁹. Quando si superi, però, un determinato livello di tensione, che può anche portare a torsioni plastiche del testo, c'è il rischio dello snervamento e, anche, di pervenire al punto di rottura²⁰.

¹⁵Tra i primi scritti di Cavour nel 1848 ci sono riferimenti espliciti alla necessità di regole istituzionali per il Parlamento subalpino e l'invito al Governo a continuare provvisoriamente l'opera costituente in questo ambito, al fine di favorire il lavoro delle Camere che successivamente avrebbe potuto autonomizzarsi (v. C. BENSO DI CAVOUR, *Il regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Risorgimento*, Anno I, n. 111, 6 maggio 1848). I modelli francese e belga erano in primo piano (ID., *Il nuovo regolamento dell'Assemblea nazionale francese*, in *Risorgimento*, Anno I, n. 122, 19 maggio 1848), ma le sue preferenze andavano all'esempio britannico (si v. l'intervento di Cavour per la traduzione della *Storia costituzionale di Inghilterra dal cominciamento del regno di Enrico 7. alla morte di Giorgio 2. di Enrico Hallam*; prima traduzione italiana dall'originale inglese del Barone Vito D'Ondes Reggio, Torino, Cugini Pomba e comp. [poi] Unione tipografica editrice torinese, 1854-1855). D'altro canto un politico di vaglia come Domenico Zanardelli (e non i docenti di diritto costituzionale) si interessò nei suoi *Studi sulla sessione parlamentare 1862-63*, Brescia, Tip. Apollonio, 1864 di temi di Diritto parlamentare.

¹⁶I costituzionalisti della fase pre-orlandiana si occupavano degli alti principi ovvero del diritto delle libertà, come dimostra il volume di Attilio Brunialti che parla estesamente dei pericoli di interpretazioni arbitrarie dei regolamenti (*Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, Unione Tipografico Editrice, 1896, vol. I, 735-740).

¹⁷V. MICELI, *Principii di diritto parlamentare*, estr. *Enciclopedia giuridica italiana*, Milano, Società Editrice Libreria, 1910, ma già dello stesso autore la perorazione *Per una cattedra di diritto parlamentare*, in *Roma. Rivista politica parlamentare*, 1898, n. XXXII.

¹⁸Su Antonio Ferracciù, v. voce v. S. Mura, A.F. in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, a cura di I. Birocchi e altri, Bologna, Il Mulino, 2013, vol. I, 836-837. Per le zone grigie v. significativamente l'introduzione di C. MORTATI, *Il Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, ARE, 1931.

¹⁹V. F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, *passim*.

²⁰Una simile situazione può essere recuperata nella storia costituzionale italiana in un caso eccentrico, ma significativo anche per lo Statuto albertino, di per sé flessibile. Mi riferisco a quanto avvenuto nel 1938 in occasione dell'approvazione della legge sul maresciallo dell'Im-

Anche sulla base della esperienza del Ventennio, il Costituente repubblicano ha necessariamente introdotto una Costituzione *rigida*, che – oltre alla sovranità popolare – ha istituito due organi di garanzia, che vigilano su di essa: il primo, interno, è il Presidente della Repubblica; il secondo, esterno, la Corte costituzionale. In un simile ambito la centralità parlamentare è stata articolata nel quadro di una devoluzione di poteri verso il basso (le autonomie) e verso l'alto (le istituzioni europee), che hanno visto il ridimensionamento pratico delle assemblee elettive nell'ambito di un Costituzione multilivello, in cui le stesse possiedono però anche un ruolo di collegamento e di stimolo tra centro e periferia.

La dinamica del tipo di Stato e della forma di governo negli ultimi cinquanta anni ruota, quindi, anche attorno alla vicenda del sistema elettorale (sottoposto ad un ipercinetismo compulsivo), dei regolamenti parlamentari del 1971 (oramai irricognoscibili), di un ruolo sempre più pervasivo del Governo e delle istituzioni europee.

4. In conclusione. La lettura del volume di Lasorella evidenzia la complessità e l'interesse dell'evoluzione in corso, le innovazioni introdotte e il rischio permanente, negli ultimi lustri, di pervenire ad un punto di rottura.

In un simile contesto c'è da ribadire che la storia della Costituzione repubblicana e del suo diritto parlamentare deve essere inserita nell'ambito della storia costituzionale nazionale e delle sue costanti, oramai aperte all'ambito multilivello dell'integrazione europea e della (ri)globalizzazione. Da essa anche il diritto positivo e la sua applicazione devono trarre le necessarie conseguenze. Ma, direi di più. Da questo articolato *manuale* si trova conferma che il diritto parlamentare non è solo tecnica specialistica, utile per gli addetti ai lavori e per gli studenti di diritto pubblico. Esso rappresenta, in fondo, il materiale formativo di un'educazione civica utile a tutti i colleghi rappresentativi, sulla scorta delle celebri *Robert's Rules of Orders* statunitensi che evidenziano come il "parliamentary law" non sia solo destinato al Congresso, ma possa essere adattato "to the use of ordinary societies"²¹.

Fulco Lanchester

pero, in palese dispregio da quanto previsto dalla lettera della Carta del 1848 in relazione al procedimento legislativo. Il celebre affidavit del Presidente del Consiglio di Stato Santi Romano, presentato da Mussolini a Vittorio Emanuele III e commentato in modo icastico da quest'ultimo, certifica l'importanza del diritto parlamentare per la forma di Stato, ma anche lo stravolgimento del suo significato in un ordinamento autoritario a tendenza totalitaria (v. F. LANCHESTER, *Lo snervamento dello Statuto*, in *Nuova antologia*, 2017, fasc. 2283, 166-176, ma anche ID., *Il crollo del regime fascista e una vertenza cavalleresca*, in *Le carte e la storia*, 2018, n. 2, 26-34).

²¹ H.M. ROBERT, *Robert's Rules of Order Revised for Deliberative Assemblies*, Chicago, Atlanta, New York, Scott, Foresman and Company, 1915, 13 (I ed. 1876).

INTRODUZIONE

Questo libro ha lo scopo di raccontare, auspicabilmente in modo chiaro e completo, le regole e le dinamiche che governano l'attività del Parlamento italiano.

Il lavoro nasce in primo luogo dall'esperienza ultratrentennale di funzionario della Camera dei deputati di chi scrive, che nella sua carriera si è occupato prevalentemente di procedure e di assistenza agli organi parlamentari (e, in particolare, per molti anni, dell'Assemblea), oltre che dal confronto con la dottrina e dal dialogo con gli studenti.

Non si tratta, tuttavia, di una semplice raccolta di norme e di precedenti. L'obiettivo è quello di cogliere (e di far comprendere) attraverso le regole e le procedure, e attraverso l'uso che di esse fanno i soggetti politici, le dinamiche di funzionamento dell'organo che la Costituzione pone al centro dell'ordinamento della Repubblica, come "forma" più importante nella quale si realizza la sovranità popolare. In questa prospettiva le procedure assumono una fondamentale valenza di garanzia, ed acquista significato indagarne il fondamento e gli sviluppi.

Fermo restando che si tratta di una trattazione di diritto positivo, essa non può non tener conto dell'evoluzione delle norme e dei contesti, considerando non solo che il diritto parlamentare costituisce una stratificazione di regole e di prassi, ma che esso "vive" nella dinamica dei rapporti e degli equilibri politici ed istituzionali, di legislatura in legislatura. Rapporti ed equilibri non solo tra le forze politiche che, di volta in volta, tramite i Gruppi parlamentari, agiscono al suo interno, ma anche con gli altri organi costituzionali: in primo luogo il Governo, ma anche il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale, la cui giurisprudenza ha influenzato, nel tempo, aspetti fondamentali della vita e dell'attività delle Camere. E anche, inevitabilmente, la magistratura. Ciò, peraltro, sempre più, nell'ambito di una cornice sovranazionale.

Presupposti dell'evoluzione di tali dinamiche (e, conseguentemente, delle relative regole e delle relative prassi) sono certamente l'evoluzione del sistema politico e quella delle regole elettorali che disciplinano la rappresentanza.

In questi anni si sono alternati e succeduti in Parlamento personale politico e culture politiche diversissime, in un contesto di profonda trasformazione della società italiana. E il Parlamento è riuscito, ancora una volta, ad istituzionalizzarne i fermenti, le spinte e le tensioni.

Fondamentale, anche se talvolta sottovalutato, è stato ed è il ruolo dei Presidenti di Assemblea. Ruolo fluido, difficile da definire e da rappresentare in un testo giuridico, ma capace talvolta di imporre, per personalità, esperienza ed abilità, una cifra e uno stile ad un'intera legislatura.

Gli ultimi cinquant'anni, che ci separano dal 1971, anno dell'approvazione dei testi originari dei regolamenti che ancora governano l'attività dei due rami del Parlamento, sono stati caratterizzati, in entrambe le Camere, da numerosi interventi di modifica di tali testi e da altrettante trasformazioni delle relative prassi applicative, i più rilevanti dei quali hanno segnato (se si fa eccezione per la riforma del voto segreto) il passaggio tra la cosiddetta "prima" e la cosiddetta "seconda" Repubblica, concorrendo a definire le caratteristiche di quest'ultima.

In estrema sintesi, si è passati da un Parlamento fondato sulla "preferenza per l'intesa" e dunque sulla ricerca, all'interno delle Aule parlamentari, di mediazioni e di sintesi tra i vari Gruppi di maggioranza e di opposizione, con un forte potere di interdizione dei Gruppi dissenzienti attraverso l'uso ostruzionistico dei tempi e delle procedure, ad un Parlamento in cui sono più definiti ruoli e poteri di maggioranza e opposizione, con la prima che dispone di tempi sostanzialmente certi per giungere all'approvazione dei suoi provvedimenti (e la seconda, almeno tendenzialmente, di spazi definiti per esporre le proprie ragioni).

Non solo. È cresciuto anche profondamente il ruolo e l'importanza del Governo, che sempre più attraverso i decreti-legge, ovvero attraverso le procedure a tempi definiti come la legge di bilancio, incide in concreto in modo determinante sull'attività delle Camere. E sempre più l'attività legislativa del Parlamento si deve confrontare, con vincoli e parametri europei (oltre che con l'attività delle Regioni) e con una pluralità di centri di decisione e di regolazione esterni, non ultime le autorità amministrative indipendenti.

Oltre alle sfide tradizionali, il Parlamento della XIX legislatura si trova oggi ad affrontare anche quella della riduzione del numero dei parlamentari: entrambe le Camere hanno adattato i relativi regolamenti, il Senato cogliendo l'occasione per una riforma profonda di numerosi istituti, la Camera rinviando tale operazione alla legislatura in corso.

Il volume mira, attraverso il racconto e l'analisi delle procedure, a leggere in controluce l'insieme di questi fenomeni, che concorrono a delineare l'evoluzione della forma di governo repubblicana. Ciò, peraltro, non senza tentare una sistematizzazione degli istituti considerati e delle relative categorie giuridiche, anche dando conto della principale dottrina di riferimento.

L'intento è comprendere le modalità e le ragioni dell'evoluzione attuale: per questo si eviterà di parlare genericamente di "crisi" del Parlamento, non senza, tuttavia, evidenziare criticità e problemi, ma anche adattamenti ai nuovi scenari.

Dal punto di vista del metodo e della struttura, il volume segue una impostazione per molti aspetti tradizionale, ripercorrendo in gran parte la sistematica del re-

golamento della Camera (cercando, tuttavia, di cogliere costantemente le affinità e le divergenze rispetto al Senato). Dopo i due capitoli introduttivi, di inquadramento generale, dedicati, rispettivamente, al ruolo del Parlamento nel contesto dell'ordinamento, e al sistema politico e al sistema elettorale quali presupposti dell'organizzazione stessa delle Camere e, in un certo senso, dell'evoluzione delle regole parlamentari, si possono distinguere una parte, per così dire, strutturale da una parte procedimentale in senso stretto. Nella prima è stata collocata la disciplina dello status dei singoli parlamentari, attraverso l'analisi della disciplina della verifica dei poteri, delle immunità e dell'indennità parlamentare (cap. III); quindi ci si è soffermati sui Gruppi (cap. IV) e sugli organi delle Camere (cap. V), anche in questi casi cercando di inquadrare le regole attuali alla luce della loro evoluzione e del relativo contesto.

Solo a questo punto (al cap. VI) è stata affrontata l'analisi dei regolamenti e della loro interpretazione, non certo per sminuirne il significato di regole oggettive e di fonti, ma per collocarlo in un contesto di soggetti che ad essi (in una qualche misura) preesistono e che concorrono a determinarne il contenuto e l'interpretazione. Prima della parte sui procedimenti è collocato inoltre, sempre tenendo conto dello schema del regolamento di Montecitorio, uno specifico capitolo (il VII) dedicato alle regole e alle dinamiche relative alla discussione e alla votazione.

Anche per la parte relativa ai procedimenti è stata seguita sostanzialmente la sistematica del regolamento della Camera, non senza tuttavia alcune rilevanti eccezioni, prima tra tutte quella in virtù della quale il capitolo sul rapporto di fiducia (l'VIII) è stato anteposto a tutti quelli relativi agli altri procedimenti, dalla programmazione a quelli legislativi, di controllo e di indirizzo. Questa scelta è stata fatta per cercare di descrivere l'articolarsi effettivo della legislatura, evidenziando il ruolo del rapporto fiduciario come il motore (una sorta di "primum mobile") dell'intera attività parlamentare. Certamente tale impostazione contrasta con quella del legislatore regolamentare del 1971. Non si tratta tuttavia di una presa di distanza culturale da tale modello (che comunque è legato ad un ben determinato periodo storico) e ancor meno di sminuire il ruolo del Parlamento rispetto al Governo. La chiave di lettura, più semplicemente, è stata quella di individuare in tale rapporto – a seconda delle stagioni, più o meno bilanciato in un senso o nell'altro – il filo rosso che ricollega, in chiave dinamica, tutti gli altri procedimenti, sempre con l'intento di dar conto, ancora una volta, di come oggi il Parlamento funziona effettivamente.

Peraltro, la trattazione, in connessione con il rapporto fiduciario, del programma di Governo, che rappresenta la cornice sostanziale per la successiva attività programmatica e legislativa del Parlamento, ha costituito anche l'occasione per introdurre il tema del cosiddetto ciclo di bilancio e più in generale del rapporto tra l'indirizzo programmatico europeo e quello nazionale, anch'esso oggi imprescindibile elemento di cornice, non formale ma soprattutto sostanziale, dell'attività parlamentare.

Ampio spazio è stato dedicato al procedimento legislativo, con riferimento al quale, a scopo essenzialmente didattico, si sono sottolineate le differenze tra quello ordinario (nel cap. X) e quelli speciali (nel cap. XI). In particolare, uno specifico approfondimento è stato dedicato a due strumenti fondamentali dell'attività parlamentare odierna, i decreti-legge e la legge di bilancio. Questo approccio potrebbe sacrificare qualcosa, ed in particolare la visione d'insieme del ciclo di bilancio, ma consente, nelle intenzioni, di cogliere meglio, attraverso le differenze procedurali, le caratteristiche e le peculiarità nell'uso dei vari strumenti.

Seguono il capitolo sugli strumenti di controllo e sulle varie procedure conoscitive (XII), quello sugli strumenti di indirizzo e sulle Commissioni di indirizzo, vigilanza e controllo (XIII) – anche per essi si è dato ampio risalto alla prassi, spesso in contrasto con la lettera delle disposizioni regolamentari – e quello sulle inchieste parlamentari (XIV). Ancora a seguire i capitoli sulle procedure euronazionali (XV) e sui procedimenti ulteriori, in qualche misura residuali, alcuni collegati ai rapporti con altri organi dello Stato (XVI): tra questi i procedimenti di autorizzazione per i reati ministeriali e di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica. Infine, si è dedicato l'ultimo capitolo al Parlamento in seduta comune (XVII).

Mi auguro che questo lavoro possa costituire uno strumento utile per gli “addetti ai lavori” e soprattutto per coloro che si accingono o aspirano a diventare tali: penso in particolare a chi si prepara ad entrare nelle amministrazioni della Camera e del Senato ovvero a lavorare nei Gruppi o a collaborare con i singoli parlamentari, ma anche, a chi opera da tecnico nelle Istituzioni, ai giovani cronisti più scrupolosi ovvero anche, se mi è consentito, ai parlamentari alle prime legislature che intendano “leggere” con una qualche consapevolezza ulteriore, specie dal punto di vista delle regole e delle procedure, il contesto nel quale si trovano ad operare.

Infine, ultimi, ma non meno importanti, destinatari di questo libro sono certamente gli studenti. Esso è il punto di arrivo delle riflessioni iniziate in anni lontani sui banchi della Sapienza a cui si sono aggiunte quelle di precedenti pubblicazioni scientifiche, nonché gli appunti presi per spiegare istituti e procedure nell'ambito delle lezioni monografiche o dei brevi corsi tenuti nel tempo presso diverse Università e al Seminario di Studi Parlamentari “Silvano Tosi” e, soprattutto, per il corso di diritto parlamentare che ho tenuto nell'ambito del corso di laurea di Scienza dell'amministrazione e delle relazioni internazionali dell'Università di Roma “Tor Vergata”. Tale corso è stato una opportunità straordinaria per riflettere in modo oggettivo e sistematico sul lavoro che facevo e per raccontare tale riflessione, e sono molto grato che tale occasione mi sia stata data.

Per quanto riguarda la tecnica espositiva e, in connessione, quella redazionale, ho adottato il metodo dell'alternanza tra caratteri grandi e piccoli (con un uso, nelle

intenzioni, moderato dei neretti), per distinguere le nozioni essenziali da quelle che possono in qualche modo costituire un approfondimento o un completamento: in sede di studio, eventualmente, la lettura di alcuni capitoli, a seconda del grado con cui si vorrà approfondire la materia, potrà essere limitata alle parti con il carattere più grande. Ho inoltre fatto un ampio uso dei rinvii per sottolineare le connessioni tra i vari argomenti.

Infine, i ringraziamenti. Desidero ringraziare innanzitutto tutti i miei colleghi della Camera, di tutte le professionalità e di tutti i livelli professionali. Tutto quello che ho imparato, al di là dei libri, lo devo in gran parte al quotidiano confronto con loro, nell'ambito del lavoro comune. In questa prospettiva mi piace considerare questo volume anche come frutto e condensato di una sapienza collettiva, di cui sono stato collettore ed estensore (anche se, ovviamente, ça va sans dire, esso non impegna in alcun modo né i colleghi, né l'Amministrazione, né, a maggior ragione, la Presidenza). Ringrazio, in particolare, i Segretari generali che si sono succeduti alla guida dell'Amministrazione durante gli anni del mio servizio alla Camera, che, tra l'altro, mi hanno consentito di crescere professionalmente affidandomi incarichi di grande responsabilità.

Vorrei anche ringraziare, sia pure in modo collettivo, ma certamente non formale, tantissimi parlamentari con cui sono entrato in contatto in questi anni, di Gruppi diversi, che, in mille modi, mi hanno insegnato il rispetto per la quotidiana fatica della democrazia, che, al di là delle retoriche antiparlamentari, richiede studio, impegno, passione, sacrificio e dedizione al bene comune. Un ringraziamento particolare ai Presidenti e ai Vicepresidenti della Camera delle legislature dalla XIV alla XVIII, che ho avuto l'onore e il piacere di assistere (soprattutto i secondi) in lunghe (e talvolta complesse) sedute di Assemblea.

Desidero infine ringraziare coloro che hanno letto il manoscritto e che mi hanno dispensato con generosità osservazioni e consigli. Grazie innanzitutto al professor Lanchester, decano della facoltà di Scienze politiche della Sapienza, che mi ha fatto l'onore di scrivere la prefazione. Un grazie speciale a Roberta Amelio e Giorgio Giovannetti. La prima, già mia "allieva" di master, dipendente nel tempo di vari Gruppi parlamentari del Senato, e ora nel mio staff all'Agcom, che ha letto con grande accuratezza il testo, nelle varie versioni, suggerendomi snellimenti e integrazioni ed aiutandomi a ricostruire usi e prassi del Senato; il secondo, amico antico e ritrovato, oggi mio Capo di gabinetto all'Agcom, senza il cui sprone discreto non sarei riuscito a finire. Insieme a loro ringrazio Giuseppe Renna, che tra l'altro mi ha consentito di utilizzare e di rimaneggiare, integrandolo e adattandolo, un suo scritto in tema di Commissioni d'inchiesta, e Maria Schininà, per anni "ambasciatrice" a Bruxelles per incarico della Camera, che mi ha aiutato a scrivere il capitolo sul Parlamento e l'Europa. Ringrazio inoltre gli altri autorevoli amici professori e colleghi Paola Bonacci, Cristina De Cesare, Francesco Comparone, Annibale e Pierfrancesco Ferrari,

Giovanni Guzzetta, Vincenzo Lippolis, Marina Lopresti, Pier Francesco Lotito, Massimiliano Lucà, Nicola Lupo, Claudio Martinelli, Mario Midiri, Mario Pacelli, Paola Perrelli, Francesco Posteraro e Umberto Ronga (a lui un grazie particolare), che mi hanno offerto il privilegio della loro lettura critica e del loro consiglio. Un ringraziamento speciale a Simonetta Folchitto, che ha seguito fin dall'origine l'evoluzione di questo lavoro e mi ha aiutato a impostare e talvolta a correggere il file elettronico, nonché le bozze (grazie anche, per tutto l'aiuto e la dedizione di questi anni, a prescindere da questo lavoro, a Marcella Fabbri e a Luna Lecci).

Naturalmente, imperfezioni, errori e manchevolezze sono da attribuire solo al sottoscritto.

Questo volume esce oggi a distanza di quasi tre anni da quando sono uscito dalla Camera per assumere l'ufficio di presidente dell'Agcom. Allora era già sostanzialmente pronto, forse per tre quarti: completarlo (e aggiornarlo) è stato particolarmente impegnativo, avendo molto poco tempo e, per così dire, la mente altrove, anche se ho tenuto particolarmente a farlo, e non solo per finire una cosa iniziata.

Il libro è dedicato a mia moglie Alessandra e ai nostri figli Claudia, Francesco e Giulia, che – soprattutto la prima – ne hanno certamente condiviso l'onere, anche in termini di dubbi e incertezze, oltre che di disagio materiale e di tempo (sottratto), e che mi hanno garantito più di chiunque altro la serenità e il sostegno per completarlo.

Potenza, 25 giugno 2023

CAPITOLO I COME FUNZIONA IL PARLAMENTO

1. *Le ragioni del Parlamento.*

Come funziona il Parlamento? Quali sono non solo le regole astratte ma anche le prassi che ne contraddistinguono l'attività? E quali dinamiche si innestano su di esse?

E prima ancora, **a cosa serve il Parlamento?**

Il Parlamento è un istituto antico ed è **una delle “invenzioni” della cultura e della civiltà europea.**

I suoi lontani **progenitori** sono le varie forme di **consigli di nobili e maggiori che affiancavano il re nelle maggiori decisioni concernenti lo Stato** fin da poco dopo l'anno Mille, soprattutto in Inghilterra (ma un esempio in questo senso è dato dal Parlamento siciliano che affiancava Ruggero II e il primo Parlamento si ritiene sia stato addirittura quello islandese intorno all'anno Mille).

Come è stato notato, «le origini dei Parlamenti sono oscure (...) dato che vi sono poche fasi veramente chiare nell'evoluzione (interrotta da molti passi a ritroso) dal Consiglio del re alle assemblee che rivendicavano il diritto di riunirsi perché rappresentative, e non semplicemente perché erano convocate» [B. CRICK, 1980].

Anche nel caso inglese, il richiamo alle tradizioni medioevali è spesso servito per rafforzare *ex post* la legittimità di istituti consolidatisi solo successivamente, che rispetto alle loro origini lontane hanno poi assunto significati e profili peculiari.

Nell'epoca moderna il ruolo del Parlamento, come lo conosciamo oggi, si delinea soprattutto nell'esperienza inglese del XVII e del XVIII secolo, trova i suoi principali teorici nella Francia dei tempi della rivoluzione, consolidandosi nell'Ottocento prima di tutto in Inghilterra e poi, con declinazioni diverse, dapprima in tutti i paesi europei e nel nord America e poi in tutto il mondo.

Storicamente gli snodi essenziali della storia delle istituzioni dei paesi europei dell'Ottocento, Italia compresa (gli Stati Uniti d'America avranno una evoluzione costituzionale per molti aspetti peculiare), sono da un lato il progressivo **allargamento della rappresentanza**, dall'altro **l'instaurarsi di un rapporto di dipendenza del Governo dal Parlamento**, il cosiddetto rapporto di fiducia.

Con la fiducia al Governo nascono in Parlamento anche la **“maggioranza”** e la

“**minoranza**”, intese non più come mero risultato numerico rispetto alle singole deliberazioni ma come assetto sostanzialmente stabile dell’organizzazione dei parlamentari, legittimato dalle elezioni e identificato in relazione al rapporto con il Governo, tanto che la minoranza diventa progressivamente “**opposizione**” al Governo.

Dalla metà dell’Ottocento in poi, prima in Gran Bretagna, poi negli altri paesi, entrano sulla scena i **partiti politici**, e qualche tempo più tardi i **partiti politici di massa**, ed i Parlamenti si trasformano sempre più da assemblee di notabili [A. MASTROPAOLO, 2001] in assemblee effettivamente rappresentative di tutto il popolo, nelle quali i parlamentari, organizzati in Gruppi, espressione dei partiti, si confrontano e si affrontano, secondo le regole stabilite dai rispettivi regolamenti.

Prima di soffermarci sulle funzioni del Parlamento appare interessante soffermarsi brevemente sull’**evoluzione stessa dell’idea di Parlamento e sul concetto di rappresentanza**, che trova un’espressione significativa anche nella nostra Costituzione all’art. 67, la cui formulazione condensa secoli di storia costituzionale.

L’espressione “rappresenta la Nazione” trae ispirazione da una delle più rilevanti concezioni della sovranità alla base della rivoluzione francese, quella, appunto, della “sovranità nazionale” (fondata sulle dottrine dell’abate Sieyès, e più avanti sistematizzata dal Carré de Malberg), che ebbe ad ispirare la maggior parte delle costituzioni d’oltralpe, in base alla quale la sovranità non traeva più il proprio fondamento dal diritto divino, ma piuttosto dalla Nazione, entità astratta che tuttavia riconduceva ad unità la precedente divisione in ceti del popolo (sulla quale era fondata invece la rappresentanza nelle antiche assemblee di origine medievale) [I. MASSA PINTO, 2017; S. STAIANO, 2017; A. BARBERA, 2008].

Un corollario essenziale di tale concezione riguardava il ruolo dei rappresentanti della nazione, interpretato, in via principale (dapprima accanto allo stesso re e, progressivamente, in via esclusiva), dall’Assemblea nazionale e dai suoi componenti, i quali secondo la celebre espressione del deputato Barnave, in un intervento all’Assemblea nazionale del 1791, erano chiamati, a prescindere da qualsiasi mandato, a «volere per la nazione» (del resto il preambolo del terzo titolo della costituzione francese del 1791 affermava espressamente che «*la nation, de qui émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation*»). Corollario di questa concezione, ulteriormente sviluppata nel corso dell’800, era poi quella della legge come espressione della “volontà generale”, che si formava appunto nell’Assemblea.

Diversi commentatori hanno evidenziato il carattere sostanzialmente apologetico di un certo equilibrio sociale, fondato sul dominio dei ceti borghesi e proprietari, proprio della teoria della “sovranità nazionale” (cui, com’è noto, allora si contrapponeva quella rousseauiana, della “sovranità popolare”, secondo cui la sovranità risiede nel popolo, vale a dire nell’insieme dei singoli cittadini di cui il popolo si compone, e che pertanto i rappresentanti non possono essere intesi che come commissari del popolo, tenuti ad osservare le sue istruzioni ed a renderne conto al popolo medesimo). Resta comunque la profonda innovatività (rivoluzionaria) di tale concezione, che ha dominato il costituzionalismo ottocentesco francese e, soprattutto attraverso il suo corollario del principio rappresentativo, ha proiettato i suoi effetti anche su tutte le altre costituzioni del secolo appena trascorso [G. BERTI, 2007].

Ciò senza tralasciare, peraltro, che, come è stato rilevato [N. ZANON, 1991], la teoria dell'autonomia dal mandato dei rappresentanti aveva raggiunto una piena maturità teorica anche a prescindere dalla rivoluzione francese, in contesti come quello inglese ove, ad esempio il Burke, nel famoso discorso agli elettori di Bristol (1774), affermava che il parlamento non è un «*congress of ambassadors from different and hostile interests*», ma «*a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole*» e concludeva, ammonendo gli elettori, che «*You choose a member, but when you have chosen him he is not a member of Bristol, but he is a member of Parliament*»).

La storia costituzionale dei paesi europei del **primo dopoguerra** è caratterizzata dall'**irrompere sulla scena istituzionale, come autonomo soggetto rilevante, a dispetto delle previsioni normative formali, dei partiti politici**. Tale processo, iniziato, in alcune esperienze costituzionali, già negli ultimi anni del secolo precedente – come si è accennato –, coincide con il passaggio, secondo le parole del Giannini, dallo Stato monoclasse, allo Stato pluriclasse [M.S. GIANNINI, 1950]. L'avvento dei partiti era tuttavia stato vissuto, almeno in un primo tempo, dalla teoria costituzionale dominante come una sorta di anomalia o comunque come un “accidente” rispetto al modello costituzionale “puro” del governo parlamentare.

Come è stato detto efficacemente, in modo ormai sostanzialmente classico, l'atteggiamento dello Stato nei confronti del partito politico, attraverso l'evoluzione dei testi normativi dei paesi occidentali a cavallo tra la prima metà del diciannovesimo e la prima metà del ventesimo secolo, è progressivamente passato da una posizione di ostilità (*Bekämpfung*), ad una di sostanziale indifferenza (*Ignorierung*), ad una, infine, di riconoscimento giuridico (*Legalisierung*) e quindi di inserimento nell'ambito dell'organizzazione statale (*Inkorporation*) [H. TRIEPEL, 1930].

Il più importante “laboratorio costituzionale” nel quale, all'indomani della grande guerra, dottrina e prassi costituzionale si confrontano con il ruolo dei partiti fu, com'è noto, la Repubblica di Weimar, nell'ambito della quale ebbe a svilupparsi uno dei dibattiti più fecondi della storia del pensiero giuspubblicistico, all'interno del quale spiccavano, tra le altre, le figure di Schmitt, di Kelsen, e di Leibholz.

Tutti e tre gli autori partivano da una considerazione critica dei limiti del parlamentarismo ottocentesco, soprattutto dinanzi al mutato quadro caratterizzato dall'avvento dei partiti. Tali limiti sono individuati essenzialmente nella mancanza di effettiva corrispondenza tra la volontà del Parlamento e la volontà del popolo e dalla crisi del modello rappresentativo a fronte dell'irrompere delle nuove forze sociali e politiche.

Mentre tuttavia Schmitt, sia nel saggio sulla crisi del parlamentarismo, sia nella sua *Verfassungslehre* [C. SCHMITT, 1926, 1928], affermava la sua assoluta sfiducia e il suo profondo pessimismo sul ruolo dei partiti come organi intermedi tra il popolo e la sovranità rappresentata, e anzi imputava sostanzialmente ad essi la crisi del Parlamento, nel quale le decisioni sarebbero assunte in modo sempre più ristretto ed occulto, al di fuori da qualsiasi principio di discussione e di pubblicità, Leibholz respinge la contrapposizione tra popolo e partiti in quanto “nella forma moderna della democrazia i partiti si identificano con il popolo (o, detto diversamente, essi avanzano la pretesa di “essere” il popolo) [G. LEIBHOLZ, 1973].

In una diversa prospettiva, Kelsen impostava la sua indagine sul parlamentarismo non tanto, come nel caso di Schmitt, sulla ricerca dei suoi presupposti “ideologici” (ciò

sebbene la sua concezione sia strettamente connessa con il principio di sovranità popolare) ma piuttosto sulla esaltazione della valenza “procedurale” e “neutra” del medesimo. Nella concezione di Kelsen, pur essendo la democrazia e il parlamentarismo due cose diverse, quest’ultimo rappresenta la migliore forma di attuazione della prima, in quanto, non essendo possibile, per una difficoltà oggettiva, una forma di democrazia permanente e diretta, quest’ultima deve essere necessariamente mediata attraverso il principio della divisione del lavoro, producendo come risultato il parlamentarismo [H. KELSEN, 1929].

Al fine di cogliere la complessità e l’eterogeneità delle funzioni svolte dal Parlamento [L. GIANNITI, N. LUPO, 2023; A. MANZELLA, 2003], ancora oggi ci si richiama frequentemente all’antica classificazione delle funzioni parlamentari proposta da Walther **Bagehot** con riferimento alla Camera dei Comuni di metà Ottocento [W. BAGEHOT, 1867, tr. it., 1995].

Secondo tale classificazione il Parlamento deve: **eleggere il Governo, fare le leggi, educare la nazione, farsi interprete dei suoi desideri e portare compiutamente i problemi all’attenzione del Paese.**

In verità, rispetto ai tempi dell’autorevole studioso britannico, la società è diventata infinitamente più complessa, sono diventati molti di più i livelli di governo (sia a livello regionale, sia a livello sopranazionale), in molti paesi sono state istituite le corti costituzionali e, più di recente, le corti europee, chiamate a giudicare della legittimità delle leggi.

La definizione di Bagehot coglie, comunque, il significato profondo del Parlamento, non solo come soggetto che esprime il Governo ma anche e soprattutto per il **rapporto essenziale e costante con il Paese**, che non si limita al momento dell’elezione (uno dei più grandi critici del cosiddetto governo rappresentativo, Jean Jacques Rousseau, criticando il Parlamento britannico, dirà che “Il popolo inglese crede di essere libero, ma si sbaglia di grosso; lo è soltanto durante l’elezione dei membri del Parlamento; appena questi sono eletti, esso torna schiavo”) ma che è continuo, interpretandone le istanze e addirittura “educando la nazione”. Una delle cose che si dice anche oggi comunemente, è che, nel bene e nel male, il Parlamento sia “lo specchio” del Paese e anche oggi il dibattito politico nel Paese si alimenta, se non dal dibattito parlamentare in senso stretto, dal dibattito che ruota intorno alle sue attività.

Anche il **diritto parlamentare** nasce sostanzialmente in Inghilterra, con l’opera fondamentale di Jeremy Bentham, *An Essay on Political Tactics*, ancor più che con il classico trattato di Thomas Erskine May. L’opera di Bentham, originariamente destinata agli Stati generali di Francia, verrà diffusa tempo dopo nell’Europa continentale soprattutto nella traduzione (e nell’adattamento) francese di Etienne Dumont e, in Italia, nella traduzione di Attilio Brunialti [J. BENTHAM, 1843, tr. it. 1888](in Francia, qualche anno dopo, avrà grande fortuna anche un trattato di due tecnici del Parlamento, Jules Poudra e Eugène Pierre, contenuto in traduzione nello stesso volume di Brunialti che ospita la traduzione

dell'opera di Bentham [J. POUDDRA, E. PIERRE, 1879, tr. it. 1888]). Nella prefazione al volume di Bentham, il Dumont sottolineava proprio l'importanza e la necessità di «studiar l'arte di moderare le operazioni di una numerosa adunanza» e rilevava come «assicurare la libertà di tutti i membri, proteggere le minorità, disporre in modo acconcio le quistioni che si trattano, suscitare una metodica discussione, arrivare infine alla fedele espressione della volontà generale, e persistere nelle intraprese deliberazioni, queste sono le condizioni essenziali perché possa sussistere una politica adunanza».

In **Italia** l'esperienza parlamentare moderna nasce con lo **Statuto albertino del 1848** (nato nel regno di Sardegna prima ancora che nel regno d'Italia), che stabiliva che il potere legislativo dovesse essere «collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato, e quella dei Deputati», il primo di nomina regia, la seconda, «elettiva», «composta di Deputati scelti dai collegi elettorali conformemente alla legge» [P.L. ZAMPETTI, 1967; V.E. ORLANDO, 1954; E. PRESUTTI, 1915; G. ARCOLEO, 1907].

Il regime parlamentare italiano non ha avuto un'evoluzione lineare. Lo Statuto albertino – la Carta scritta nel 1848 e rimasta in vigore per quasi cento anni – nacque (e rimase) una costituzione concessa, nella quale non si parlava di governo parlamentare [C. GHISALBERTI, 2002]. All'art. 2 si affermava semplicemente: “lo Stato è retto da un governo monarchico rappresentativo” e l'art. 65 spiegava: “il re nomina e revoca i suoi ministri”. Nell'impianto originale lo Statuto delineava una monarchia limitata senza prevedere alcun meccanismo di fiducia fra Esecutivo e Parlamento. Si parlava genericamente di “responsabilità” dei ministri (art. 67), ma nulla di più. Secondo il testo dello Statuto era il Re, irresponsabile (art. 4), che governava attraverso i suoi ministri. Saranno le forzature politiche, le necessità storiche e le prassi a far evolvere il sistema italiano in senso parlamentare, ma in modo ambiguo (alcuni autori, tra cui Maranini, parleranno di “regime pseudoparlamentare” [G. MARANINI, 1967]). Un'ambiguità che emerse in tutta la sua forza quando il sistema politico visse momenti di forte tensione: il “Torniamo allo Statuto” di Sonnino, la crisi di fine secolo e il Governo Pelloux, l'incarico a Mussolini e la sua destituzione il 25 luglio 1943. Tutti momenti in cui Casa Savoia impose la sua volontà fuori dal Parlamento, così come accadde anche per l'ingresso dell'Italia nella Prima guerra mondiale. Una decisione assunta fuori e contro la Camera dei deputati in larga maggioranza favorevole alla neutralità [G. GIOVANNETTI, 2019].

Lo Statuto è stato interpretato in maniera diversissima nel corso del tempo fino alla legge 19 gennaio 1939, n. 129, che, con una formula quasi burocratica, adottata attraverso una semplice legge ordinaria, ha dichiarato «soppressa» la Camera dei deputati e «istituita, in sua vece», la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, non più eletta a suffragio popolare, ma «formata dai componenti del Consiglio nazionale del Partito Nazionale Fascista e dai componenti del Consiglio nazionale delle Corporazioni», così stravolgendo in modo drammatico ed irreversibile il principio rappresentativo.

Nel 1887 gli avvocati Mario Mancini e Ugo Galeotti, revisori nella Camera dei deputati, davano alle stampe il volume *Norme ed usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto parlamentare*, fornendo, attraverso una attenta e profonda analisi dei precedenti, una descrizione accurata dei meccanismi di funzionamento della Camera dei deputati e della loro evoluzione. Agli inizi del Novecento uno dei massimi studiosi del Diritto pubblico, Vincenzo Miceli, definì il diritto parlamentare come «il complesso dei rapporti politico-giudici che si sviluppano all'interno di un'Assemblea politica o fra le Assemblee politiche esistenti in uno Stato, fra di esse e gli altri pubblici poteri; quindi le norme che definiscono e regolano tali rapporti, nonché la scienza che li studia» [V. MICELI, 1912].

Miceli, primo ad attivare in Italia, a Perugia nell'a. a. 1896-1897 un corso di diritto parlamentare, coglie l'essenza e la sostanza di questa particolare branca del diritto (e non semplice insieme di procedure e prassi) tanto che la sua definizione sarà riutilizzata come base di partenza delle riflessioni di due illustri giuristi che rinnoveranno il diritto parlamentare in Italia, Vittorio Emanuele Orlando e, successivamente, Silvano Tosi.

Scienza giuridica particolare, fluida, risultato, oggi come allora, di una stretta interazione tra le norme costituzionali, le leggi elettorali, le prassi e anche le dinamiche del confronto tra le forze politiche.

2. *Costituzione e Parlamento.*

Il quadro cambia del tutto con la Costituzione repubblicana del 1948.

Per descrivere regole e dinamiche dell'attuale Parlamento italiano è forse cosa buona partire dalle fondamenta. E le fondamenta della nostra Costituzione sono nella sovranità popolare. «*L'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*».

L'art. 1 Cost. sancisce il **principio supremo del nostro ordinamento, quello della sovranità popolare**, distillato da secoli di storia, spesso cruenta, dei popoli e delle idee, in Italia e in Europa, e in particolare frutto dell'accordo tra le forze politiche che hanno scritto la nostra Carta fondamentale, all'indomani della liberazione e della sconfitta del nazifascismo, quelle di ispirazione cattolica, social-comunista e liberale.

Non si capisce il Parlamento, l'assetto delle istituzioni, la loro evoluzione senza porre mente, sia sul piano giuridico-istituzionale, sia sul piano storico, al principio della sovranità popolare e alla genesi della nostra Costituzione. Non a caso si tratta del primo dei "principi fondamentali" contenuto nei primi 12 articoli della nostra Carta.

L'Italia è una Repubblica (e dunque non più una monarchia, cancellata dal *referendum* istituzionale del 2 giugno 1946, con 12.717.923 (54,3 per cento) voti

favorevoli contro 10.719.284 (45,7 per cento)), fondata sul lavoro, inteso come fattore principale di crescita economica e di promozione e di dignità sociale.

Ma la parte più rilevante dell'art. 1, ai nostri fini, è la seconda, che accosta in modo inscindibile la sovranità popolare e il suo esercizio attraverso le **«forme» e i «limiti» previsti dalla Costituzione**.

E la **“forma” più importante** prevista dalla Costituzione per l'esercizio della sovranità popolare è **certamente il Parlamento**, la cui disciplina è collocata, con consapevole enfasi, proprio all'inizio (nel Titolo I, agli articoli dal 55 all'82) della parte seconda della Costituzione, che reca l'ordinamento della Repubblica.

La nostra Costituzione, nel quadro della forma di governo parlamentare che essa delinea, sancisce una sostanziale preminenza del Parlamento nel sistema degli organi costituzionali, in quanto «sede della rappresentanza politica nazionale» (C. cost. n. 106 del 2002).

Il senso della collocazione sistematica del Titolo riguardante il Parlamento esprime l'intenzione del Costituente di affermare che l'ordinamento stesso ruota principalmente intorno alle Camere, Camera dei deputati e Senato della Repubblica, composte, per lungo tempo, rispettivamente, di 630 deputati e di 315 senatori e ora, dopo la l. cost. n. 1 del 2020, di 400 deputati e di 200 senatori, «eletti a suffragio universale e diretto» (art. 56, primo comma, art. 58, primo comma, Cost.), cui vanno aggiunti i senatori a vita. Ciascuno dei membri delle Camere, che durano in carica per cinque anni (art. 60 Cost.), salva la possibilità di scioglimento anticipato (art. 88, primo comma, Cost.), «rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato» (art. 67 Cost.).

L'**elezione** – come vedremo – è il momento fondamentale attraverso il quale si instaura tale rappresentanza. «Sono elettori tutti i cittadini uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età» e «il voto è personale ed uguale, libero e segreto» (art. 48 Cost.). Del resto, il diritto di voto è diretto corollario del principio di uguaglianza: «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali» (art. 3 Cost.).

La Costituzione pone dunque grande enfasi sul carattere rappresentativo del Parlamento, attraverso il quale il popolo, composto di cittadini uguali, si fa sovrano [M. CARTABIA, N. LUPO, 2022].

Peraltro, i cittadini, sempre in base alla Costituzione, hanno un altro strumento per «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»: quello di associarsi liberamente in partiti (art. 49 Cost.) [T. MARTINES, 1979; E. CHELI, 1958; C. ESPOSITO, 1954; A. PREDIERI, 1950].

Compito dei partiti non è soltanto la selezione dei candidati da sottoporre agli elettori, ma anche, attraverso il rapporto costante con gli elettori stessi, quello di raccogliere istanze, esigenze, necessità da tradurre in leggi ed in indirizzi da parte dei parlamentari appartenenti ai Gruppi che ad essi fanno riferimento (uno degli