

Fabrizio Castaldi

Le Camere e il complessivo assetto costituzionale: brevi riflessioni a margine di alcune pronunce della Corte costituzionale

1 - Il Parlamento tra teoria della centralità e ricerca di una nuova identità; 2 - Il Parlamento come luogo della rappresentanza nazionale e massima espressione della sovranità; 3 - La legge del Parlamento e la sua “forza unificante”; 4 - Funzioni, poteri, prerogative del Parlamento e loro esercizio in concreto; 5 - Il Parlamento nell’attuale fase istituzionale; 5.1 - Un quadro di insieme assai significativo; 5.2 - Il Parlamento e la ricerca di una nuova centralità; 5.3 - Una nuova missione per la “legge” del Parlamento; 5.4 - L’onere decisionale e le pre-condizioni di sistema; 5.5 - Prospettive ulteriori.

1 - Il Parlamento tra teoria della centralità e ricerca di una nuova identità

«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 statuale, ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l’istituto caratterizzante l’ordinamento». Così si esprimeva la Corte costituzionale nella notissima sentenza n. 154 del 1985 ⁽¹⁾ in un periodo in cui la teoria della centralità del Parlamento, pur incominciando a subire alcune incrinature, era ancora un assunto nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale.

Quello che ci si chiede oggi è se abbia ancora senso parlare di centralità del Parlamento; i fattori che hanno infatti condotto ad una progressiva delegittimazione di tale teoria sono consistenti. L’interrogativo infatti che ci si pone è se le Camere possano ancora essere considerate l’Istituzione fulcro del sistema, in linea con il disegno dei costituenti, ovvero se esse siano destinate ad una progressiva e sempre più evidente emarginazione nel circuito istituzionale e decisorio.

La forza del Parlamento italiano nella storia della nostra Repubblica deriva dalla sua struttura, dalle funzioni ad esso assegnate e dai mezzi di cui la Costituzione lo ha direttamente dotato. La seconda parte della Costituzione, dedicata all’ordinamento della Repubblica, si apre proprio con le disposizioni relative al Parlamento, quasi a segnarne, anche formalmente,

la priorità rispetto alle altre istituzioni dello Stato. È una direttiva e un indirizzo netto di politica costituzionale.

Il titolo primo della seconda parte della Costituzione è, infatti, assegnato al Parlamento e alle sue principali attribuzioni. Nel sistema delle fonti, la legge statale, fonte primaria, detiene la disciplina esclusiva di rapporti di preminente rilievo, come le libertà e i diritti fondamentali.

L'ordinamento elettorale, i bilanci, i tributi, l'amnistia e l'indulto, le autorizzazioni alle ratifiche dei più importanti trattati internazionali devono essere costituzionalmente adottati con la forma della legge del Parlamento. Solo al Parlamento spetta la revisione costituzionale. È il Parlamento che dispone del potere fiduciario e del connesso controllo politico. È il Parlamento che elegge il Presidente della Repubblica e ne decide la messa in stato di accusa. Al Parlamento compete la nomina di un terzo dei giudici costituzionali e dei membri elettivi del Consiglio superiore della magistratura.

Questo è il quadro formale previsto in Costituzione; ma è anche poi il concreto atteggiarsi di tali funzioni e prerogative che hanno fatto sì che il Parlamento abbia rappresentato l'Istituzione fondamentale per la formazione e la crescita della Repubblica. Basti pensare – andando così oltre la sterile retorica antiparlamentare – come le Camere, nell'arco di almeno cinquant'anni di storia repubblicana, abbiano svolto un ruolo fondamentale e insostituibile, supplendo spesso alla fragilità dei Governi, mediando i conflitti sociali, ponendosi come strumenti di comunicazione tra società civile e istituzioni pubbliche, costituendo l'unico luogo istituzionale in cui tutti gli italiani siano stati rappresentati ⁽²⁾.

Il Parlamento ha potuto dare concreta realizzazione al suo ruolo di istituzione centrale nel disegno costituzionale grazie alla sua collocazione di «mediatore anfibio fra apparato e società» ⁽³⁾, di luogo rappresentativo delle forze politiche di una società di per sé assai disomogenea, che per il suo stesso carattere di disomogeneità ha trovato nel Parlamento il luogo in cui le diverse forze sociali e politiche hanno avuto una possibilità di confronto e di interazione. La fondamentale funzione aggregativa svolta dal Parlamento è direttamente proporzionale alla elevatissima disomogeneità sociale, di censo e politica del nostro Paese. Solo per fare un esempio, l'Italia è l'unico tra i paesi sviluppati nel quale siano presenti e rappresentati in modo significativo tutte e cinque le classi di reddito medio utilizzate dagli economisti per classificare la popolazione ⁽⁴⁾. È evidente che in una tale situazione solo l'Istituzione sede della rappresentanza nazionale possa assumersi, e si sia assunta,

pur con tutti gli affanni e le tortuosità evidenziati dai commentatori, l'onere e l'onore di mediatore e di luogo di sintesi.

Se tutto ciò è incontestabilmente vero, non può comunque disconoscersi il fatto che, da oltre quindici anni, il Parlamento – all'interno di analisi e commenti critici sul complessivo sistema politico-istituzionale italiano – è oggetto di un fenomeno di delegittimazione, a volte condotto con toni assai aspri, che ha messo in crisi la teoria della centralità del Parlamento chiamando in causa la stessa identità dell'Istituzione rappresentativa. È evidente, infatti, che in una forma di Governo parlamentare, con un Parlamento pensato come perno dell'intero sistema istituzionale, sia esso a risentire per primo della generale crisi di delegittimazione della politica e delle istituzioni tutte: la delegittimazione del Parlamento non è che il più evidente segnale della più generale crisi del rapporto tra istituzioni, partiti e cittadini ⁽⁵⁾.

La trasparenza delle Istituzioni parlamentari crea, infatti, in periodi di crisi istituzionali – come quelle vissute dal nostro sistema a partire dai primi anni novanta – una sovraesposizione delle Camere e diviene, per esse, un handicap di immagine ⁽⁶⁾.

Il Parlamento è, in questo senso, il luogo dove si riflettono i massimi problemi di funzionamento e di delegittimazione del sistema politico; in tutti i paesi democratici, l'immagine del Parlamento è quella dell'Istituzione più legata alla politica, ed è per questo che essa soffre, molto di più di altre istituzioni, tutti gli aspetti di scarsa popolarità della politica.

È sotto gli occhi di ciascuno, infatti, come in questi ultimi quindici anni di tutti gli organi costituzionali il Parlamento sia stato quello che ha più sofferto. È cresciuto, in questi quindici anni, il peso del Presidente della Repubblica «divenuto una vitale intercapedine per far respirare il sistema» ⁽⁷⁾. È diventato diverso anche il peso dell'istituzione Governo, almeno nel senso che i meccanismi elettorali introdotti nel periodo ne hanno rafforzato il contatto con l'elettorato. Al Parlamento invece, luogo della rappresentanza politica per eccellenza e motore del sistema istituzionale nei primi decenni della Repubblica, non possono riuscire le manovre di disimpegno o comunque di distinguo effettuate, ad esempio, da organi costituzionali monocratici e dotati di una più facile e rapida capacità di reazione agli eventi.

Quali sono, comunque, i concreti fattori che conducono a sostenere che il sistema parlamentare stia soffrendo di una evidente crisi di identità?

Innanzitutto, il Parlamento non appare più l'onnipotente legislatore del passato, e non detiene più il monopolio della regolazione dei rapporti civili e sociali.

Alcune cause di ciò sono strutturali ed ampiamente conosciute: l'accrescersi dei poteri normativi dell'Unione europea, che sottrae spazio alla legislazione nazionale; l'aumento delle competenze legislative delle regioni a seguito della riforma del titolo V; la tendenza alla delegificazione e all'irrobustimento dei poteri regolamentari del Governo e, soprattutto, l'uso sempre più frequente, da parte del Governo stesso, della decretazione d'urgenza; il ricorso massiccio alla delega legislativa.

La funzione legislativa del Parlamento è, inoltre, condizionata dall'oggettivo funzionamento del sistema politico-partitico. Le coalizioni contrapposte, dopo ogni elezione fino alla XV legislatura, non sono state sempre in grado di divenire successivamente coalizioni parlamentari, immettendo così nel sistema una significativa iniezione di frammentazione e di conflittualità.

Di tutto ciò è evidente come sia stato il Parlamento a pagarne le più dure conseguenze, dal punto di vista della delegittimazione del suo ruolo istituzionale e delle sue funzioni ordinarie.

L'espressione più vistosa di tutto ciò è l'aspra critica cui è sottoposta la complessiva funzione di produzione normativa: si afferma, infatti, che non si tratta di semplici difetti di qualità della normazione ma di una «trasformazione strutturale della legislazione imputabile principalmente ad una causa politica ossia alla difficoltà di arrivare ad una mediazione tra diversi interessi e diverse identità politiche» ⁽⁸⁾. I soggetti politici sono apparsi, in questi anni, internamente divisi e incapaci di una legittimazione reciproca, conducendo il complessivo sistema ad una inevitabile disgregazione. Tali elementi di crisi del sistema causati, da quello che è stato qualificato come una forma di «bipolarismo conflittuale» hanno condotto anche ad una confusa accentuazione del policentrismo istituzionale, facendolo divenire elemento distortivo con effetti di delegittimazione dell'intero sistema; la frammentazione e la conflittualità politica si proiettano infatti sulle istituzioni – ed *in primis* e soprattutto sul Parlamento – dando vita ad un policentrismo esasperato, dove le mediazioni e il confronto diventano sempre più difficili e l'esito finale è la delegittimazione della politica e del luogo, il Parlamento della Repubblica, dove essa più evidentemente si manifesta.

Atteso tutto ciò, vi è da chiedersi se davvero siamo di fronte a fenomeni per così dire inarrestabili ed inevitabilmente destinati ad emarginare sempre più l'Istituzione parlamentare, ovvero se vi sono da riscontrare degli elementi di continuità e di contesto da cui partire per un'analisi più "a freddo" del fenomeno, e che possono essere intesi come base per l'individuazione di una possibile diversa centralità del Parlamento.

Sotto tale profilo, appare opportuno capire qual è il ruolo che viene affidato tuttora al Parlamento in un contesto istituzionale comunque assai più articolato rispetto al disegno dei costituenti, e anche quali sono state le trasformazioni e le riforme cui si è sottoposto il Parlamento, per rispondere a nuove e più complesse esigenze.

Dinanzi, infatti, all'evidenza di un Parlamento che non è più da tempo il monopolista della legislazione, e che ha visto trasferire quote sempre più crescenti di potere normativo non solo al Governo e all'Unione europea, ma anche alle regioni e alle autorità indipendenti, non si può disconoscere come lo stesso Parlamento abbia trasformato nel tempo il suo ruolo e le sue procedure in coerenza con tali cambiamenti. Di come, ad esempio, forme e contenuti della sua legislazione siano divenuti assai più complessi, di come il Parlamento interagisca sempre più attivamente con tutti i processi decisionali ad esso esterni e come, così facendo, riesca a rimanere al centro di un intensissimo confronto tra tutti i soggetti istituzionali e politici.

In questo contesto, ad esempio, una rinnovata centralità della legge deve essere intesa non alla stregua di una velleitaria potestà pervasiva e onnipotente, bensì come strumento complesso di coordinamento e di indirizzo, che si delinea – sistema politico permettendo – attraverso procedure parlamentari rese più snelle e certe nei tempi di conclusione, grazie ad un processo di autoriforma avutosi in questi anni.

Con il presente scritto si cercherà di comprendere – seppur nell'economia di un lavoro teso maggiormente ad individuare una “linea rossa” che unisce diversi fenomeni, più che realizzare un'analisi dettagliata di ciascuno di essi – se ancora oggi sia concepibile immaginare un Parlamento in grado di svolgere, seppur con una diversa veste, un ruolo di fulcro del complessivo sistema istituzionale, con funzioni e qualificazioni assolutamente infungibili e ancora fondamentali per il suo corretto e ordinato funzionamento.

Tale lavoro verrà condotto soprattutto attraverso l'analisi di sentenze della Corte costituzionale, intervenute su tre profili che, seppur assai diversi tra loro, forniscono una connotazione complessiva del ruolo e delle funzioni che ancora oggi il Parlamento è chiamato ad assumere.

Il primo profilo concerne il ruolo del Parlamento come organo sede della rappresentanza nazionale ed espressione più alta della sovranità popolare.

Il secondo è quello del Parlamento come legislatore nazionale e, quindi, come autore di quella legge statale che è chiamata a svolgere una nuova e fondamentale funzione all'interno di un complessivo sistema di centri di produzione normativa, sempre più in evoluzione.

Il terzo profilo è quello dei poteri, delle prerogative e dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Camere; sotto tale aspetto, si verificherà la permanenza o meno della legittimazione di molti istituti, nonché l'evoluzione delle modalità con cui il Parlamento è chiamato ad esercitare le proprie prerogative.

2 - Il Parlamento come luogo della rappresentanza nazionale e massima espressione della sovranità

L'identità del Parlamento quale sede di una rappresentanza corrispondente all'insieme dei destinatari dell'ordinamento, ai loro rapporti, alle loro condizioni economiche e sociali, alle loro opzioni politiche, alle domande e alle esigenze che ognuno di essi poneva, è stata coinvolta dal deciso processo di erosione della sovranità statale che si è riscontrato negli ultimi quindici-vent'anni. Le cessioni di sovranità, impresse al Parlamento come titolare della massima espressione della sovranità popolare derivanti per lo più dalla partecipazione a organismi sovranazionali e dalle spinte regolatorie di soggetti privi di legittimazione democratica, sono evidenti.

Se tutto ciò è vero, non è però così scontato, almeno per l'esperienza italiana, che da esso ne scaturisca immediatamente una negazione della natura del Parlamento come luogo della rappresentanza nazionale e massima espressione della sovranità popolare.

Nel dirimere, infatti, alcuni conflitti di attribuzione tra Stato e regioni, la Corte costituzionale, a partire dal 2002, e quindi a ridosso della approvazione del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, ha avuto infatti modo di esprimersi su tali concetti attraverso affermazioni di principio assai rilevanti.

La pronuncia più significativa, in tal senso, è sicuramente la sentenza n. 106 del 2002, con la quale la Corte costituzionale ha escluso che la denominazione Parlamento possa essere impiegata all'interno di ordinamenti regionali. Già un approccio puramente testuale al tema oggetto del conflitto all'origine della pronuncia della Corte induceva, a parere del giudice costituzionale, a nutrire forti dubbi sulla conformità a Costituzione della deliberazione impugnata con la quale il consiglio regionale della Liguria aveva disposto che in tutti i propri atti la dizione «consiglio regionale» fosse affiancata da quello di «Parlamento della Liguria». Il termine «Parlamento», che apre il titolo I, parte seconda, della Costituzione, si riferisce, ai sensi dell'articolo 55, ai due

organi che lo compongono: la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica. L'articolo 121 della Costituzione denomina invece consiglio regionale l'organo che esercita le potestà legislative attribuite alla regione e le altre funzioni che la Costituzione e le leggi gli conferiscono.

L'argomento letterale, seppure non privo di valore, non poteva però tuttavia essere considerato decisivo, se non fosse stato saggiato alla luce degli altri canoni della interpretazione costituzionale.

La Corte ha osservato, in proposito, che il legame Parlamento-sovrànità popolare costituisce inconfutabilmente un portato dei principi democratico-rappresentativi, ma non descrive i termini di una relazione di identità; sicché la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranità popolare, senza che le autonomie territoriali concorrono a plasmarne l'essenza, non può essere condivisa nella sua assolutezza.

L'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità «appartiene» al popolo, impedisce, a parere della Corte, di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare.

Il nuovo titolo V – con l'attribuzione alle regioni della potestà di determinare la propria forma di governo, l'elevazione al rango costituzionale del diritto degli enti territoriali minori di darsi un proprio statuto, la clausola di residualità a favore delle regioni, che ne ha potenziato la funzione di produzione legislativa, il rafforzamento della autonomia finanziaria regionale, l'abolizione dei controlli statali – ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie.

Tuttavia, afferma la Corte, i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e regioni che sono stati in tal modo introdotti non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana.

In questo senso l'impossibilità di impiegare il termine «Parlamento» all'interno degli ordinamenti regionali, secondo la Corte, non deriva tanto dal fatto che l'organo al quale esso si riferisce ha carattere rappresentativo ed è titolare di competenze legislative, ma in quanto solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (articolo 67 della Costituzione), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile. In tal senso, il *nomen* «Parlamento» non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l'organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell'organizzazione costituzionale. Ed è proprio la peculiare forza connotativa della parola ad impedire ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere, e che è ineluttabilmente evocata dall'impiego del relativo *nomen*.

È di immediata evidenza il significato di tale affermazione della Corte circa la collocazione del Parlamento nel nostro sistema costituzionale: esso, in qualità di titolare delle funzioni che tradizionalmente gli sono riconosciute, conserva, sotto tale profilo, la sua posizione di centralità nell'ordinamento costituzionale, la quale non può essere condivisa con i consigli regionali. I limiti all'uso del *nomen iuris* «Parlamento» si giustificano al fine di assicurare quell'equilibrio tra unità e autonomia sintetizzato nel principio costituzionale contenuto nell'articolo 5 della Costituzione.

Il *nomen* Parlamento ha in sé una valenza essenziale, e il suo utilizzo illegittimo non può lasciare indifferente il sistema costituzionale.

Il mandato generale legittimante il Parlamento conferisce al Parlamento stesso una funzione di unitarietà, che assume una forma di coordinamento delle rappresentanze e delle autonomie diffuse nel territorio nazionale. Come è stato notato con mirabile immagine di sintesi, «il Parlamento è riconosciuto come indispensabile struttura di integrazione del pluralismo nell'unità, del molteplice nell'uno» ⁽⁹⁾, ruolo cui i consigli regionali, come qualsiasi altro soggetto istituzionale, non possono adempiere.

D'altronde, come è stato notato in dottrina ⁽¹⁰⁾, la nostra Costituzione non definisce mai il Parlamento quale Parlamento «nazionale», posto che, se così fosse, potrebbe intendersi l'ammissibilità, meno astratta, di altri Parlamenti, confermando, dunque, che il vocabolo Parlamento, in termini costituzionalmente corretti, va riservato all'organo indicato nell'articolo 55 della Costituzione e solo ad esso.

Con tale sentenza, in sostanza, la Corte richiama le regioni al rispetto dei limiti derivanti dalla loro posizione nell'ambito dell'ordinamento statuale,

ribadendo la distinzione, non puramente formale, fra il carattere rappresentativo generale, che spetta pur sempre allo Stato e, per esso, al Parlamento, almeno nell'ordinamento interno, e la posizione di autonomia che è attribuita alle regioni, sia pur con accresciuta ampiezza dopo la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, ma che comunque incide sul *quantum* e non sull'essenza del potere, che non potrebbe comunque espandersi oltre i confini della Costituzione.

In questa circostanza, ad essere in gioco era non tanto un problema lessicale di qualificazione dell'organo rappresentativo, bensì il modo stesso di intendere la funzione rappresentativa assolta da altro organo (le assemblee regionali, rispetto al Parlamento) in una fase in cui, a seguito della riforma costituzionale, si poteva da taluni ritenere che dalla logica della riforma dovesse discendere anche una parificazione sul versante della legittimazione politica che sorregge l'azione di Stato e regioni, di Parlamento e consigli regionali.

Ed è consequenziale a tutto ciò la successiva sentenza n. 306 del 2002 con la quale la Corte ha sanzionato l'uso del termine «deputato» utilizzato da una legge della regione Marche con la quale si disponeva che alla dizione «consigliere regionale» fosse affiancata quella di «deputato delle Marche». Tutto ciò in quanto il termine «deputato» ha una peculiare forza connotativa delle funzioni di rappresentanza nazionale che ne impedisce, a parere della Corte, un uso in ambiti territorialmente più ristretti.

Il *nomen* «consigliere» imposto dalla Costituzione non è quindi modificabile né integrabile con quello di «deputato», al quale diverse disposizioni della Costituzione (articoli 55, 56, 60, 65, 75, terzo comma, 85, secondo comma, 86, secondo comma, 96 e 126) annettono carattere connotativo, al punto da identificare, per suo tramite, una delle due Camere di cui il Parlamento si compone. Da ciò il duplice divieto, per i consigli regionali, di attribuire a sé il nome di «Parlamento» e di identificare i propri membri con quello, che possiede non minore forza evocativa, di «deputato».

Tutto ciò trova conferma anche in quella serie di sentenze (nn. 195, 235 e 301 del 2007) che escludono l'estensione ai consiglieri regionali delle disposizioni della legge n. 140 del 2003 di attuazione dell'articolo 68 della Costituzione, nonché l'equiparazione, ai fini degli effetti giuridici, della deliberazione di insindacabilità adottata dalle Camere a quella adottata dai consigli regionali. L'interpretazione di tipo estensivo delle disposizioni della legge n. 140 del 2003, propugnata in sede regionale, è preclusa, secondo la Corte, dal preciso tenore letterale dell'intero testo legislativo, che fa esclusivo

riferimento all'articolo 68 della Costituzione e alla carica di parlamentare, utilizzando, quindi, riferimenti ed espressioni la cui valenza semantica non è suscettibile di ampliamento.

L'identità formale degli enunciati di cui agli articoli 68, primo comma, e 122, quarto comma, della Costituzione non riflette inoltre, a parere della Corte, una compiuta assimilazione tra le Assemblee parlamentari e i consigli regionali. Diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, «le attribuzioni dei consigli regionali si inquadrano nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità» (sentenza n. 306 del 2002 che richiama a sua volta la sentenza n. 81 del 1975).

La diversa posizione dei consigli regionali e delle Assemblee parlamentari nel sistema costituzionale è tale da escludere la sussistenza del «parallelismo» quale fondamento della asserita portata inibitoria della delibera consiliare rispetto all'esercizio della funzione giurisdizionale da parte dell'autorità giudiziaria procedente.

La nettezza di tale enunciato, nel ribadire la differenza qualitativa della capacità rappresentativa dei due organi, fa sì che coloro che sotto altro profilo, hanno criticato tali sentenze, siano arrivati a sostenere che, per respingere l'ennesimo assalto regionale, il prezzo che si è pagato è quello di una eccessiva enfattizzazione del carattere derogatorio ed esclusivo della delibera di insindacabilità parlamentare; essa, quale meccanismo direttamente discendente dall'articolo 68 della Costituzione, vede così rafforzata indirettamente la sua cittadinanza nell'ordinamento costituzionale ⁽¹¹⁾.

In questo contesto si sono poi inserite altre pronunce della Corte con le quali il giudice costituzionale è intervenuto più direttamente ed incisivamente sul concetto di sovranità e, quindi, sul ruolo del Parlamento quale luogo in cui essa si esprime nella sua forma più completa.

Con la sentenza n. 365 del 2007, in particolare, la Corte costituzionale ha sancito l'indebita utilizzazione del termine «sovranità» nella rubrica e nel testo di una legge della Regione Sardegna.

L'utilizzazione del termine «sovranità» da parte regionale disattende infatti la Costituzione, che, a cominciare dall'articolo 114, fa riferimento alle Regioni «sempre e solo in termini di autonomia, mai in termini di sovranità», essendo quest'ultima riferita esclusivamente al «popolo», inteso come intera comunità nazionale.

La sovranità popolare – che, per il secondo comma dell'articolo 1 della Costituzione, deve comunque esprimersi «nelle forme e nei limiti della Costituzione» – a parere della Corte non può essere confusa con le volontà

esprese nei numerosi «luoghi della politica», né si può ridurre la sovranità popolare alla mera «espressione del circuito democratico».

Nella citata sentenza, la Corte chiarisce come, sotto tale profilo, non può rilevare la progressiva erosione della sovranità nazionale sul piano internazionale, specialmente in conseguenza della graduale affermazione del processo di integrazione europea, peraltro nell'ambito di quanto espressamente previsto dall'articolo 11 della Costituzione. Processo istituzionale cui non può certo paragonarsi, secondo la Corte, l'affermarsi del regionalismo nel nostro Paese, neppure a seguito della riforma costituzionale del 2001: infatti, la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle regioni ed agli enti territoriali.

Gli articoli 5 e 114 della Costituzione utilizzano (e certo non casualmente) il termine «autonomia» o il relativo aggettivo per definire sinteticamente lo spazio lasciato dall'ordinamento repubblicano alle scelte proprie delle diverse regioni. D'altra parte, la Corte ricorda come il dibattito costituente, che pure introdusse per la prima volta l'autonomia regionale nel nostro ordinamento dopo lunghi e vivaci confronti, fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico, o addirittura di tipo confederale. Questa scelta riguardò la stessa speciale autonomia delle regioni a regime differenziato, malgrado i particolari contesti sociali, economici e anche internazionali allora esistenti, almeno in alcuni territori regionali.

Né tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione può essere individuata, come chiarito dalla Corte, una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali, che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle regioni e degli enti territoriali e per essi, quindi, del Parlamento e degli organi delle regioni e degli enti territoriali.

L'affermazione contenuta in tale sentenza sulla dicotomia sovranità/autonomia, con il conseguente riconoscimento della spettanza allo stato centrale «della sovranità interna», sulla base della considerazione del complesso di poteri nei quali, appunto, si concreta la supremazia dello Stato, e per esso del Parlamento, nei confronti delle regioni, e per esse dei consigli regionali, è stata oggetto di osservazioni critiche di parte della dottrina⁽¹²⁾. Si è parlato di «resurrezione della sovranità statale», a discapito della tesi di

un pluralismo istituzionale paritario e di contraddizione delle tesi esposte in tale sentenza con quelle già fatte proprie dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 106 del 2002.

Al riguardo, appare condivisibile la tesi di quell'altra parte della dottrina ⁽¹³⁾ che rileva come il fatto che le assemblee legislative dello Stato e delle regioni condividano «la comune derivazione dal principio democratico e della sovranità popolare» (di cui parla la sentenza n. 106 del 2002) non implica che gli enti corrispondenti debbano essere perciò solo su un piano di perfetta parità, ma, al contrario, consente che l'uno sia dotato di poteri e di un ruolo preminenti, trattandosi di diverse «forme e limiti» di esercizio della sovranità popolare.

Anche a livello regionale, infatti, siamo in presenza di strumenti e meccanismi di esercizio della sovranità popolare, ma ciò non significa che questo fatto sia sufficiente ad attribuire a tutti gli organi istituzionali che si alimentano dal circuito della rappresentanza lo stesso *status* giuridico. Questo è caratterizzato da differenze che la stessa Costituzione segna in modo inequivoco, e che si traducono nell'affidamento ai diversi organi di poteri e di ruoli che si distinguono radicalmente per qualità e per quantità.

Affermare l'inesistenza di una posizione preminente dello Stato, e per esso del Parlamento, perché non più compatibile con il pluralismo istituzionale paritario, significa ignorare ciò che la stessa Corte ha più volte chiarito, e cioè che i soggetti istituzionali concorrono tutti ad articolare il complessivo ordinamento repubblicano, ma nella distinzione dei rispettivi ruoli, così come disegnati dalla Costituzione.

Il ragionamento della Corte, infatti, ruota intorno all'idea che la nozione di sovranità "interna", intesa come insieme di poteri idonei a soddisfare gli interessi dell'intera collettività nazionale, e radicati in capo all'organo Parlamento, in cui trova la sua più ampia e massima espressione la volontà popolare, non solo sopravvive alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, ma si pone come nozione radicalmente diversa da quella di autonomia.

È evidente come tali pronunce, quindi, si saldino in un preciso disegno della Corte costituzionale, che ha voluto assumersi il compito di mantenere entro limiti sufficientemente certi quelle evoluzioni del sistema che possano stridere in maniera decisa con la formula dello Stato tracciato dalla Costituzione del 1948 e del ruolo che essa ha assegnato ai diversi organi nel complessivo assetto istituzionale.

È questo dunque il filo rosso che unisce tali pronunce della Corte costituzionale, ed è evidente quanto sarebbe stato difficile, per la stessa Corte, sostenere una tale diversità di ruoli e di capacità rappresentativa tra il Parlamento e le altre assemblee elettive territoriali, qualora non fosse già intervenuta per annullare le delibere sui “parlamenti regionali” e sui “consiglieri deputati”, nonché per escludere l'estensione degli effetti propri delle delibere di insindacabilità delle Camere alle analoghe delibere assunte dai consigli regionali. D'altronde, anche chi non ha condiviso le motivazioni della sentenza n. 365 del 2007 ne ha comunque condiviso il dispositivo ⁽¹⁴⁾.

Ciò che, infatti, appare chiaro è che nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato, e per esso *in primis* al Parlamento, sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione del tutto speciale, di sede della rappresentanza nazionale e, in quanto tale, di custode di una fondamentale istanza unitaria e di sintesi.

3 - La legge del Parlamento e la sua “forza unificante”

Quando la Corte costituzionale, come abbiamo visto nel 2007, ha affermato che sono gli organi in cui si esprime la più ampia e massima forma di volontà popolare i soli in grado di soddisfare gli interessi dell'intera collettività nazionale, si è posta in sintonia con la linea giurisprudenziale più volte ribadita ad altro proposito, che l'ha portata ad affermare che, una volta scomparso il limite dell'interesse nazionale in seguito alla riforma del titolo V, della parte II della Costituzione, le esigenze unitarie che non si prestano ad una tutela frazionata debbono necessariamente fare capo ad un soggetto unitario, ossia allo Stato e per esso, *in primis*, al Parlamento ⁽¹⁵⁾.

La sentenza che ha dato origine a tale filone giurisprudenziale ed in riferimento alla quale – a motivo della sua portata interpretativa e dell'importanza dei principi posti – si è parlato di «bagliori costituenti» ⁽¹⁶⁾ è la n. 303 del 2003.

In tale occasione, la Corte si pose preliminarmente la domanda se il legislatore nazionale avesse titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non vantasse una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente. La Corte ebbe modo di chiarire come il nuovo articolo 117 della Costituzione distribuisca le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali; con un rovesciamento completo della previ-

gente tecnica del riparto sono ora affidate alle regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali.

In questo quadro, la Corte chiarì che limitare *l'attività unificante* dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, significherebbe circondare le competenze legislative delle regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che, pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale, giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)].

La Corte ha chiarito che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel titolo V e possono giustificarne una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la regione interessata.

Tali principi, secondo la Corte, non possono comunque operare quali mere formule verbali, capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione. Essi non possono, infatti, assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio, da parte dello Stato, di una funzione di cui non sia titolare in base all'articolo 117 della Costituzione. Nel nuovo titolo V l'equazione elementare «interesse nazionale = competenza statale», che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle regioni, è divenuta per la Corte priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale.

Ciò impone secondo la Corte, quindi, di annettere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un

iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà.

Con la cosiddetta «chiamata in sussidiarietà» – così l'ha denominata la stessa Corte nella successiva sentenza n. 242 del 2005 – si aprono alla competenza statale spazi che la lettera dell'articolo 117 non avrebbe potuto garantire. Sono le esigenze di carattere unitario a dar titolo allo Stato per dettare una disciplina.

È evidente che le sentenze della Corte costituzionale in materia fanno riferimento ad una forza unificante propria della potestà legislativa statale e, quindi, non solo della legge del Parlamento; ma è altrettanto evidente che è il Parlamento il luogo ove tale forza unificante della legislazione statale trova la sua massima esplicazione quale riflesso del ruolo di organo rappresentativo dell'intera collettività nazionale, che esso costituisce.

In questo contesto, se la Corte è stata netta nell'affermare che il termine «interesse nazionale» non è più invocabile, essa è stata altrettanto netta nell'affermare come nel nuovo assetto costituzionale sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare allo Stato e alla sua funzione legislativa, sulla base dell'articolo 5 della Costituzione; così come è stata netta nella ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione, e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (articolo 120, comma 2).

E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato sovrano, appunto – avente il compito di assicurarle il pieno soddisfacimento. D'altronde, lo stesso articolo 114 della Costituzione – afferma la Corte – non può comportare affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati. La Corte ragiona in termini di necessità di una «visione d'insieme» che solo lo Stato e, a mio parere, per esso il Parlamento, può garantire (sentenza n. 270 del 2005) e di livelli regionali a ciò «strutturalmente inadeguati» (sentenza n. 242 del 2005).

In questo senso, la sentenza n. 303 del 2003 ⁽¹⁷⁾ rappresenta un vero spartiacque: nonostante il silenzio della Costituzione, la Corte ha infatti rinvenuto anche nel nostro ordinamento costituzionale congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati

contesti di vita, le quali, sul piano dei principi, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica.

È di tutta evidenza qual è il ruolo, in un tale contesto ricostruttivo ed interpretativo proposto dalla Corte costituzionale, cui è chiamato *in primis* il Parlamento.

Alla luce di tali pronunce – nonché di quelle già illustrate nel paragrafo precedente – si può senz'altro sostenere che il fatto che la legge del Parlamento abbia perduto formalmente – a favore della legge regionale – la posizione e la qualità di fonte a competenza generale, per divenire fonte dotata di una competenza di attribuzione ⁽¹⁸⁾ e che i poteri regionali abbiano riscontrato un notevole rafforzamento, non ridondano sulla qualificazione e sul ruolo costituzionale del Parlamento medesimo e sulla sostanza dei compiti di sintesi e di rappresentatività unitaria ad esso spettanti.

4 - Funzioni, poteri, prerogative del Parlamento e loro esercizio in concreto

Una ricostruzione, seppur sintetica e che necessariamente sconti un certo grado di approssimazione, circa l'attuale profilo del Parlamento nel complessivo sistema costituzionale non può prescindere da una disamina di tutta una serie di poteri e prerogative che le norme e le prassi costituzionali vogliono riconosciute al Parlamento; ciò anche al fine di verificarne il loro grado di perdurante legittimazione, ovvero l'eventuale erosione subita.

In questo contesto, ciò che può interessare è se il mantenimento di tali prerogative in capo alle Camere sia stato confermato nel tempo *sic et simpliciter*, ovvero se esso – soprattutto a seguito di pronunce della Corte costituzionale – sia stato sempre più condizionato ad uno scrutinio sulle modalità del loro esercizio in concreto da parte delle Corti medesime.

Può affrontarsi una tale analisi prendendo in esame una serie di funzioni e prerogative riconosciute in astratto alle Camere; si pensi, solo per fare alcuni esempi, ai poteri di inchiesta, alla difesa della funzione legislativa intesa come funzione in sé non suscettibile di contestazione da parte di altri poteri se non attraverso le procedure e le sedi costituzionalmente previste, al sistema delle immunità parlamentari, nonché alle sfere di autonomia direttamente connesse all'articolo 64 della Costituzione.

Per quanto riguarda, ad esempio, il potere di inchiesta, la Corte nel 2007 ha avuto modo di pronunciarsi riconoscendo la possibilità che la Camera nel

suo *plenum* possa difendere il potere esercitato attraverso una commissione d'inchiesta poi cessata.

Nella sentenza n. 241 del 2007 la Corte costituzionale, infatti, richiamandosi a quanto già stabilito con la notissima sentenza n. 231 del 1975 – in occasione della quale aveva affermato che le commissioni parlamentari d'inchiesta, sostituendo necessariamente a norma dell'articolo 82, primo comma, il *plenum* delle Camere, a buon diritto possono configurarsi come le stesse Camere nell'atto di procedere all'inchiesta – ha sostenuto che, nell'ipotesi di cessazione del funzionamento della commissione, la legittimazione processuale a reagire o a resistere in un ipotetico conflitto è riassunta dalla Camera medesima proprio a tutela della funzione stessa.

A parere della Corte, l'affermazione secondo la quale ogni commissione di inchiesta rappresenta «un potere a sé stante» che non può essere confuso con la Camera che l'ha istituita, non è condivisibile nella sua assolutezza, quanto meno non postula affatto che, quando la commissione abbia cessato di esistere non sia possibile una tutela di tale prerogativa di inchiesta nei confronti di altri poteri.

È evidente il portato di tale pronuncia: la Corte costituzionale ha voluto ribadire come il potere di inchiesta parlamentare assegnato alle Camere – e che esse esercitano necessariamente attraverso le commissioni – non possa essere messo in discussione in astratto né essere lasciato privo di tutela ove le commissioni abbiano cessato di esercitare in concreto la funzione. In tal modo, si è voluto evitare qualsiasi soluzione di continuità nella titolarità del potere, seppur ai soli fini di legittimazione processuale, assicurando così una significativa tutela della funzione parlamentare di inchiesta.

Tutto ciò non ha comunque escluso la possibilità per la Corte di andare poi a sanzionare le modalità di esercizio che di tale potere la commissione aveva fatto in concreto. Infatti, nella successiva sentenza n. 26 del 2008, la Corte costituzionale ha considerato illegittimo tale esercizio in concreto del potere di inchiesta, affermando che esso non possa mai esercitarsi a danno delle funzioni e delle prerogative di altri poteri, violando in particolare il principio, più volte da essa richiamato, di leale collaborazione tra i poteri dello Stato.

Tale vicenda può essere quindi considerata un esempio significativo di riconoscimento della perdurante legittimazione in capo alle Camere di funzioni e poteri, ad esse tradizionalmente spettanti, connessi però ad uno stretto e puntuale sindacato sul loro concreto esercizio.

Il settore in cui questo metodo di intervento della Corte costituzionale – che fa salva, in capo al Parlamento, tutta una serie di prerogative e poteri,

fermo restando però un vaglio puntuale sul loro esercizio in concreto – è quello della immunità parlamentare.

Si tratta in particolare di una giurisprudenza tesa, più che ad erodere ambiti di prerogativa, a sviluppare un sindacato sull'eccesso di potere parlamentare nel concreto esercizio delle funzioni, da far valere per lo più in sede di conflitto di attribuzione.

La capofila di queste pronunce è certamente la sentenza n. 1150 del 1988, in occasione della quale la Corte ebbe modo di affermare testualmente che il potere di valutazione del Parlamento circa l'esercizio dei suoi poteri, ed in particolare quello di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari, non è in astratto contestabile, ma ciò che può essere contestato è il suo valido esercizio in concreto.

È poi con le sentenze n. 379 del 1996 e n. 375 del 1997 che la Corte chiaramente fa capire alle Camere che un corretto utilizzo delle prerogative si impone al Parlamento come problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione degli istituti dell'autonomia che presidiano la sua libertà. La conservazione della legittimazione degli istituti che configurano il ruolo delle Camere nel complessivo sistema costituzionale, si pone, a parere della Corte, come sinonimo di mantenimento, non tanto in astratto, bensì in concreto, della titolarità del potere stesso di esercitare taluni istituti.

La Corte inoltre, con tali pronunce, esprime l'esigenza che le Camere si attengano a canoni il più possibile chiari ed univoci nell'esplicazione dei loro poteri, soprattutto in tema di immunità parlamentare (sentenza n. 375 del 1997); tale esortazione non può che essere interpretata non tanto come messa in discussione della funzione e delle prerogative che il sistema costituzionale nel suo complesso riconosce alle Camere, bensì come monito per un corretto esercizio delle funzioni.

Ed è da queste premesse che nasce successivamente tutto il filone giurisprudenziale in tema di scrutinio delle deliberazioni di insindacabilità delle opinioni espresse da parlamentari adottate dalle Camere. Inaugurato nel 1998, sarà poi circostanziato soprattutto a partire dal 2000, e si caratterizzerà come un puntuale riscontro – portato avanti nel tempo anche attraverso una fin troppo rigidità schematica – sulle modalità con cui le Camere esercitano il loro potere di dichiarare insindacabili le affermazioni rese dai loro membri.

La Corte costituzionale, in tale giurisprudenza, non metterà mai in dubbio la spettanza del potere in capo alle Camere, ed anzi avrà modo di ribadirlo in molte occasioni, argomentando come esso sia connesso alla particolare veste di autonomia che la Costituzione ha voluto riconoscere al Parlamento; ciò

che verrà in molte occasioni contestato è invece il concreto atteggiarsi di tale potere e le modalità con le quali esso verrà esercitato.

Anche quando è stata chiamata a deliberare sulla legittimità dell'articolo 3 della legge n. 140 del 2003, la Corte con la sentenza n. 120 del 2004 – sorprendendo gran parte della dottrina, che assumeva per scontata l'illegittimità di tale norma – non censurò la portata della disposizione ivi contenuta, spostando l'asse del suo sindacato sulle modalità con cui a tale disposizione le Camere avrebbero fatto ricorso nel concreto esercizio del loro potere di dichiarare l'insindacabilità. Un concreto esercizio che doveva trovare un parametro di riferimento costante nella connessione delle dichiarazioni rese dai membri delle Camere con l'esercizio della funzione parlamentare. Se, dopo le sentenze assunte a partire dal 2000, da parte di alcuni commentatori si era evidenziato come la Corte costituzionale stesse sempre più caratterizzando il suo sindacato alla stregua di un giudizio di merito sul contenuto e sulle motivazioni delle deliberazioni assunte in materia dalle Camere, con la sentenza n. 120 del 2004 la Corte sembra invece voler confermare come il suo scrutinio – seppur condotto attraverso l'utilizzo di parametri forse eccessivamente schematici – debba essere invece finalizzato a sindacare esclusivamente l'eventuale cattivo uso che quest'ultime abbiano fatto della loro prerogativa, pena l'illegittimità dell'atto con il quale in concreto essa è stata esercitata.

In tal senso, la Corte ha espressamente sottolineato l'impossibilità di individuare una regola generale di risoluzione delle controversie in questo ambito tra potere giudiziario e potere parlamentare, in quanto non è possibile pretendere di «cristallizzare una regola di composizione del conflitto tra principi costituzionali che assumono configurazioni di volta in volta diverse e richiedono soluzioni non riducibili nei rigidi limiti di uno schema preliminare di giudizio».

Una linea giurisprudenziale, quella volta a confermare in capo alle Camere funzioni e prerogative tutelandone la titolarità, può rintracciarsi anche in quelle pronunce che sanzionano i tentativi di mettere in discussione l'esercizio della funzione legislativa assumendo l'atto legislativo, adottato dalle Camere, quale possibile atto potenzialmente lesivo di altrui prerogative. Ci si riferisce in particolare a quelle sentenze (da ultimo, la n. 284 del 2005) che hanno escluso – in linea generale e salvi eccezionali casi ed in presenza di speciali condizioni – la possibilità che un atto legislativo possa essere all'origine di un conflitto di attribuzione. È evidente, infatti, che ammettere indiscriminatamente una tale possibilità significherebbe aprire

la strada ad un possibile sindacato non tanto su di un atto adottato dal Parlamento (ipotesi, questa, costituzionalmente prevista attraverso il sindacato di costituzionalità delle leggi), ma sulla mera legittimazione da parte delle Camere ad esercitare liberamente e senza condizionamenti quella che è la loro funzione tipica.

È anche con tali pronunce che la Corte costituzionale ha sostanzialmente tutelato un possibile nuovo versante di attacco alle funzioni, e quindi al ruolo, del Parlamento attraverso il tentativo di percorrere scorciatoie procedurali tese in sostanza, ed in ultima analisi, a limitare l'ambito di autonoma valutazione politica del legislatore nell'esercizio della sua funzione legislativa.

Questo filone giurisprudenziale della Corte ci conduce anche ad una riflessione più ampia sul mantenimento in capo alle Camere di un insieme di istituti di autonomia e del loro concreto atteggiarsi nell'attuale sistema istituzionale, pervaso tra l'altro sempre più da nuovi e penetranti principi di derivazione sovranazionale.

Si tratta, in sostanza, di prendere succintamente in esame le diverse espressioni in cui si sostanzia la sfera di autonomia e di indipendenza garantita dall'ordinamento alle Camere che si vuole tragga fondamento nella sovranità popolare di cui queste ultime costituiscono, come si è visto, diretta e più ampia espressione.

Il principio di autonomia trova una diretta specificazione nel dettato costituzionale, ma ciò che interessa nell'economia del presente lavoro è che esso è stato poi delineato puntualmente ed integrato da una cospicua – seppur non recente, ma comunque mai smentita – giurisprudenza costituzionale che ha avuto recentemente una significativa conferma anche da parte della Suprema Corte di cassazione.

L'autonomia regolamentare sancita dall'articolo 64 della Costituzione, unitamente agli articoli 66 in materia di verifica dei titoli di ammissione dei parlamentari, 68 in materia di insindacabilità delle opinioni espresse dagli stessi e di inviolabilità della loro libertà personale e 69 in tema di indennità parlamentare, costituisce la base normativa del sistema dell'autonomia delle Camere delineato dalla nostra Costituzione.

Si tratta di istituti assai diversi per natura giuridica e concrete modalità di esplicazione, tutti però riconducibili ad un unico fondamento giuridico: l'esigenza che la decisione parlamentare sia liberamente adottata dalle Camere in condizioni di autonomia.

La valenza "sistemica" di tali differenti istituti risiede, inoltre, nell'esigenza di assicurare il pieno dispiegarsi delle dinamiche pluralistiche delle

Istituzioni rappresentative, operando quindi, anche sotto questo profilo, come strumento di garanzia del “procedimento” parlamentare.

Peraltro, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha concorso in modo fondamentale a delineare e precisare l'estensione dell'autonomia delle Camere.

Le diverse espressioni di tale autonomia, unite dalla suddetta comune radice costituzionale, si sostanziano in due aspetti fondamentali: la possibilità di darsi in forma autonoma norme per la disciplina delle proprie attività ed il potere, in via esclusiva, di conoscere, interpretare ed applicare le norme che l'Istituzione si è data. La stessa nozione di autonomia non potrebbe concretamente sussistere in assenza di queste due caratteristiche.

La Costituzione disciplina espressamente solo uno dei due essenziali aspetti in cui si sostanzia l'autonomia delle Camere: il potere di autoregolamentazione, puntualmente sancito dall'articolo 64 della Costituzione.

Il contributo e l'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale, nel solco di una consolidata prassi e tradizione costituzionale, ha poi permesso di delineare un contesto di autonomia che va ben al di là della semplice lettura del disposto costituzionale, sancendo in maniera puntuale anche la seconda caratteristica dell'autonomia delle Camere sopra descritta (ovvero il potere di conoscere, interpretare ed applicare le norme che l'Istituzione si è data).

Fin da subito, attraverso la sua giurisprudenza (sentenze nn. 9 del 1959, 66 del 1964, 231 del 1975 e 129 del 1981), la Corte, infatti, ha enunciato la posizione di assoluta indipendenza dagli altri organi dello Stato che spetta alle Camere, precisando che tale indipendenza si articola, in termini di autonomia, non solo nel complesso della normativa costituzionale, ma anche nelle norme regolamentari e che soprattutto essa «non si esaurisce sul piano normativo – nel senso che agli organi costituzionali compete la produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto e il funzionamento degli apparati serventi – bensì comprende il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza».

Ed è assai interessante notare come tali enunciazioni della Corte costituzionale, tutte a cavallo degli anni Settanta e Ottanta trovino ancora una diretta corrispondenza in quanto affermato di recente dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione con la sentenza n. 11019 del 2004. In tale pronuncia, la Corte di cassazione ha ribadito come la necessità di preservare l'indipendenza del Parlamento da ogni altro potere dello Stato costituisca

il precipitato giuridico della forma di governo delineata dalla Corte costituzionale, e che è nella logica di tale sistema che alle Camere spetti un'indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere; afferma la Suprema Corte come «un siffatto presidio dell'autonomia parlamentare deriva dal coacervo delle garanzie poste dall'ordinamento costituzionale, dovendo queste essere considerate non singolarmente, bensì nel loro insieme, poiché, pur potendo specificamente riguardare l'uno o l'altro degli aspetti dell'attività parlamentare è evidente la loro univocità, mirando esse, pur sempre, ad assicurare la piena indipendenza degli organi».

Autonomia normativa ed organizzativa, autonomia contabile e autodichia sono le concrete espressioni attraverso le quali si inverte l'autonomia e l'indipendenza garantita dal sistema costituzionale alle Camere e che si concretizza, quantitativamente e qualitativamente, in termini assai più significativi rispetto agli ambiti di autonomia garantiti ad altri organi costituzionali (Corte costituzionale, Presidenza della Repubblica, Governo) ⁽¹⁹⁾. La stessa Corte costituzionale, infatti, pur affermando una comune salvaguardia di indipendenza, non ha mai negato che ogni organo costituzionale abbia proprie specificità, in ragione delle diverse funzioni affidatigli; in tema di autodichia, ad esempio, la Corte ha affermato l'insussistenza di un principio generale applicabile a tutti gli organi cui la Costituzione conferisce una posizione di indipendenza idonea di per sé a sottrarre alle comuni giurisdizioni gli atti di tali organi che incidano su situazioni soggettive di terzi.

Come detto, l'autonomia e l'indipendenza delle Camere così come concretizzatesi nella prassi e nella giurisprudenza costituzionale, e confermate come visto anche di recente dal più alto organo della giurisdizione, hanno trovato manifestazione, oltre che nell'autonomia regolamentare, direttamente sancita dall'articolo 64 della Costituzione e attraverso la quale si definiscono gli organi e le procedure dell'Istituzione parlamentare in quanto titolare di funzioni costituzionali, anche nell'esercizio dell'autonomia organizzativa e amministrativa, dell'autonomia contabile e finanziaria e dell'autodichia.

Il dato costantemente affermato dalla Corte costituzionale è quello, infatti, secondo il quale l'articolo 64 della Costituzione racchiude un principio generale, che garantisce la sottrazione dell'ordinamento interno delle Camere da interferenze degli altri poteri dello Stato, e che, come tale, deve trovare applicazione sia con riferimento al Regolamento "generale" che a quelle categorie di atti della Camera che la dottrina ha qualificato come «regolamenti minori», adottati nell'esercizio della sfera di autonomia garantita dalla Costituzione, ma con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza.

Per quanto riguarda l'autonomia normativa, essa si esplica attraverso l'adozione non solo del Regolamento generale, ma anche dei regolamenti che disciplinano l'attività di singoli organi interni. Si pensi, ad esempio, al regolamento che disciplina l'attività della Giunta delle elezioni.

È l'espressione più alta e qualificata dell'autonomia delle Camere garantita costantemente dalla giurisprudenza costituzionale, in quanto diretta applicazione del principio di sovranità dell'organo.

La correlazione tra l'autonomia regolamentare costituzionalmente riconosciuta ed il principio di sovranità dell'organo ad essa sottostante giustifica la previsione costituzionale che prescrive che per l'adozione del regolamento ricorra il "*quorum* costituzionale" della maggioranza assoluta dei componenti della Camera.

L'autonomia regolamentare "generale" delle Camere è, cioè, riconosciuta a condizione che nell'Assemblea si formi una maggioranza che esprima un consenso politico più ampio di quello richiesto per l'approvazione delle leggi ordinarie e per la stessa concessione della fiducia al Governo. La distinzione tra maggioranza regolamentare e maggioranza legislativa rende evidente la natura «materialmente costituzionale» delle norme parlamentari che la Corte costituzionale ha definito, tra l'altro, «integrative» del dettato costituzionale. Tutto ciò rappresenta anche la garanzia che la formazione delle regole procedimentali, attraverso le quali l'organo esercita le funzioni tipicamente costituzionali ad esso attribuite, sia fondata su un rapporto, tra maggioranza e minoranza, diverso da quello normalmente intercorrente sui contenuti delle decisioni politiche di merito.

L'evoluzione in senso maggioritario del sistema politico-istituzionale ha fatto dubitare alcuni commentatori circa la permanenza del valore giuridico e politico della garanzia deliberativa prevista dall'articolo 64 della Costituzione. A prescindere dal ventaglio delle opzioni costituzionali proposte per "rigenerare" questa fondamentale garanzia parlamentare, rimane comunque indiscutibile il significato istituzionale sotteso al dettato dell'articolo 64 della Costituzione.

Per quanto riguarda l'autonomia organizzativa ed amministrativa, essa si estende all'attribuzione di una potestà regolatoria su tutte quelle materie interne che ne definiscono nella sostanza il contenuto. Tale potere regolatorio spetta all'Ufficio di Presidenza, che lo esercita mediante l'adozione di specifici atti normativi; esso si estende a tutte le cosiddette attività amministrative serventi, dal cui svolgimento dipende l'esercizio pieno e garantito delle funzioni primarie ⁽²⁰⁾.

L'autonomia contabile è stata sancita in maniera espressa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 129 del 1981, con la quale è stata esclusa la competenza giurisdizionale e contabile della Corte dei conti sui bilanci delle Camere. L'esclusione di tale controllo è stato inteso come diretto riflesso della spiccata autonomia di cui dispongono le Camere, che si esprime – come detto – principalmente sul piano normativo, ma non si esaurisce nella normazione, bensì comprende il momento applicativo delle norme stesse: ciò comporta, conseguentemente, come afferma la Corte costituzionale, «che rientri nella esclusiva disponibilità di detti organi, senza di che la loro autonomia verrebbe dimezzata, l'attivazione dei corrispondenti rimedi amministrativi o anche giurisdizionali». Il riconoscimento dell'autonomia contabile è strettamente connesso ad un altro principio tradizionalmente consolidato in funzione di garanzia dell'indipendenza della Camera, e cioè l'autonomia finanziaria.

Alle Camere spetta altresì la competenza a decidere in via giurisdizionale sui ricorsi dei propri dipendenti. Tale speciale espressione di autonomia non può che essere considerata un corollario dell'autonomia organizzativa della Camera: strumento di garanzia del libero funzionamento del Parlamento che si concretizza, quindi, anche nella potestà di disciplinare autonomamente ogni attività che si svolge al suo interno.

Come risulta evidente dalla loro illustrazione, la varietà e la complessità delle forme di autonomia proprie della Camera conferiscono tuttora al Parlamento una “personalità” molto spiccata nel panorama del nostro assetto istituzionale. Tutto ciò postula l'esistenza, in capo all'organo parlamentare, di una speciale responsabilità, connessa alla necessità che la sua autonomia sia attuata in costante sintonia con la Costituzione, l'ordinamento della Repubblica e l'evoluzione giurisprudenziale.

D'altronde, non soltanto la dottrina più recente, ma soprattutto la giurisprudenza della Corte costituzionale sembrano oramai inclini a ritenere che la sfera di autonomia garantita alle Camere non possa considerarsi completamente impermeabile alla capacità espansiva di principi dell'ordinamento generale che rinviengono puntuale fondamento in altre norme costituzionali; essa si concreta in un'autonomia “funzionalmente protetta”, ovvero finalizzata alla protezione degli interessi costituzionali specificatamente riferibili alla posizione delle Assemblee rappresentative dell'ordinamento costituzionale.

Se è evidente che le prerogative costituzionali delle Camere si radicano nel «valore della libertà politica del Parlamento», come ha ribadito la Corte costituzionale nella sentenza n. 379 del 1996, è altrettanto evidente che il mantenimento della loro legittimazione è direttamente connessa alla capacità

delle Camere di non astrarsi dal sistema generale e di esercitare un continuo e costante bilanciamento dei diversi principi costituzionali interessati, regolandole le proprie attività sempre in sintonia con l'ordinamento dello Stato, con le generali disposizioni normative, nonché con i principi vigenti in sede comunitaria, attraverso i necessari adattamenti, derivanti dalla peculiarità della posizione riconosciuta dalla Costituzione alla Istituzione parlamentare.

5 - Il Parlamento nell'attuale fase istituzionale

5.1 - Un quadro di insieme assai significativo

Il quadro che scaturisce dall'analisi svolta nei paragrafi precedenti, sulla scia soprattutto di alcune pronunce della Corte costituzionale, è quello di un ruolo ancora assai qualificante del Parlamento nel funzionamento del sistema istituzionale e democratico del Paese.

Alla luce di ciò, anziché abbandonarsi a considerazioni sull'inevitabile declino dell'Istituzione parlamentare o sull'ineluttabilità di un processo, che si vuole inarrestabile, di emarginazione delle Camere, pare opportuno affrontare un'analisi sui fattori che hanno condotto alcuni commentatori a tali considerazioni, ma soprattutto verificare se il Parlamento abbia posto le basi per una sua ricollocazione nel sistema istituzionale al fine di continuare a svolgere un ruolo di fulcro del processo democratico.

La Corte ci dice, infatti, che il Parlamento continua ad essere la sede della rappresentanza politica nazionale, la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile, assegnandogli una posizione esclusiva nell'organizzazione costituzionale. Ci ricorda che le Camere rappresentano l'indispensabile struttura di integrazione del pluralismo istituzionale, territoriale e sociale e che in esse la volontà popolare trova la più ampia e massima espressione. La Corte ribadisce come al Parlamento sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare, desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'articolo 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria. Da ciò trae fondamento la forza unificante attribuita alla sua legge, ma anche il mantenimento della legittimazione di un'amplissima sfera di autonomia costituzionale.

È evidente, comunque, che nel tempo le funzioni parlamentari assumono caratteri diversi, cambiano i percorsi ed i metodi delle procedure legislative e di indirizzo, cambiano le interrelazioni con gli altri soggetti istituzionali, interni e internazionali, mutano le forme e le dinamiche di aggregazione del sistema politico; ciò che rimane stabile è il ruolo del Parlamento come supremo interprete della sovranità popolare esercitata «nelle forme e nei limiti della Costituzione».

Ciò detto, la storia del Parlamento italiano repubblicano, come di altri Parlamenti stranieri, dimostra che non esiste una ricetta istituzionale o regolamentare costantemente valida nello spazio e nel tempo; ciò a cui si assiste è, infatti, un'alternanza di fasi di espansione e fasi di contenimento del ruolo delle Assemblee legislative, in coerenza con il carattere storico-concreto di ogni equilibrio costituzionale ⁽²¹⁾. In questo contesto appare, quindi, opportuno non abbandonarsi a considerazioni, a volte frettolose, circa un asserito declino della Istituzione parlamentare, ma esaminarne le trasformazioni e analizzare le testimonianze di una costante e pervicace ricerca di una nuova collocazione. Il Parlamento, infatti, mantiene ancora una notevole vitalità che gli deriva non solo dai suoi poteri e dalle sue funzioni – che come abbiamo visto risultano ancora amplissimi e assai significativi – ma anche dalla tradizione costituzionale italiana; una vitalità comunque – come notato in dottrina – ancora, forse, in cerca di una nuova fisionomia ben definita ⁽²²⁾.

5.2 - Il Parlamento e la ricerca di una nuova centralità

È evidente che la ricerca di una nuova fisionomia o di una nuova centralità debba partire dalla consapevolezza che la missione del Parlamento non può che essere quella di una Istituzione rappresentativa, ma, al tempo stesso, dotata di capacità operativa.

La società moderna, per le tante diversità che vi albergano, ha un elevato potenziale centrifugo. Se il sistema politico e istituzionale si limita a riprodurre quel potenziale, e non ad incanalarlo in più grandi collettori, rischia di contribuire all'amplificazione della incomunicabilità tra le diversità, e non invece a farle divenire convivenza civile e cooperazione. È evidente che, in tale contesto, solo il Parlamento, per la sua innata capacità di includere, è chiamato a svolgere un ruolo insostituibile di messa in rete dei diversi interessi sociali, territoriali e politici. Tale è per la presenza in esso delle forze politiche espressione di una società disomogenea, bisognosa di ritrovare nell'apparato

costituzionale un punto di appoggio e di leva, che può essere individuato proprio nel Parlamento quale luogo in cui le forze sociali e politiche trovano una possibilità di confronto, di interazione e di partecipazione operativa.

A tal fine, però, appare fondamentale trovare un corretto rapporto tra le due istanze, quella della rappresentanza e quella della decisione, in cui si estrinseca la natura di ogni Istituzione parlamentare. Non esiste, infatti, sistema democratico in cui non vi siano rappresentanza e capacità di decisione: sono coesenziali l'una all'altra e sono sempre destinate a coesistere, con caratteri e con interrelazioni reciproche che sono e devono essere mutevoli nel tempo, in ragione del mutare dei valori e delle esigenze che assumono priorità nelle diverse fasi dell'evoluzione di ogni sistema costituzionale ⁽²³⁾.

Quando l'equilibrio tra rappresentanza e decisione viene a mancare, si realizza immediatamente uno sbilanciamento che, se non corretto, può recare danni assai gravi per il ruolo stesso cui è chiamata l'Istituzione parlamentare.

Una rinnovata centralità del Parlamento è possibile conquistarla tanto sul terreno di una nuova capacità di rappresentare quanto sul terreno di una nuova capacità di decidere. Una nuova capacità di rappresentare che si sviluppi attraverso la naturale propensione del Parlamento ad includere e a mettere in relazione le diverse sollecitazioni che provengono dalla società civile e a canalizzare su binari di democrazia e confronto tensioni sociali che, altrimenti, non troverebbero altro foro di espressione democratica.

Sul piano della capacità di decisione, la ricerca di una nuova centralità del Parlamento è finalizzata non più all'individuazione del Parlamento come luogo geometrico della codeterminazione unanimistica, bensì come propulsore di una nuova dialettica tra i soggetti politicamente qualificati e di un rinnovato principio democratico basato sulla responsabilità della decisione assunta a seguito di un confronto razionalizzato e concentrato sulle reali scelte strategiche.

Una nuova centralità quindi, diversa da quella originaria, compatibile con il nuovo contesto di azione.

In precedenza, il Parlamento era il centro del sistema perché solo in esso si compiva l'interlocuzione tra le forze politiche e solo attraverso di esso passavano, ad esempio, le scelte allocative delle risorse. Oggi tutto questo è superato e la centralità parlamentare la si deve intendere come capacità di coordinamento tra i vari centri di elaborazione delle politiche nazionali e come capacità di partecipazione qualificata alla elaborazione delle politiche sovranazionali.

Un Parlamento che costituisca, quindi, un centro di direzione politica effettiva del Paese, non già perché collocato al vertice di una gerarchia ottocentesca di poteri, ma perché dotato di un potere unificante insostituibile e posto nel mezzo di un sistema pluralistico di poteri decentrati.

5.3- Una nuova missione per la “legge” del Parlamento

Spesso tra i commentatori si tende a confondere la crisi della legge, intesa come strumento normativo recessivo dinanzi all'evoluzione del sistema delle fonti, con la crisi del ruolo del Parlamento in quanto istituzione.

Da un lato, infatti, si scopre giustamente come il Parlamento non sia più il monopolista della legislazione, avendo trasferito quote crescenti di potere normativo non solo al Governo e all'Unione europea, ma anche alle regioni e alle autorità indipendenti, da un altro lato, però, non si evidenzia a sufficienza quanto il Parlamento abbia trasformato le sue funzioni e le sue procedure in coerenza con tali cambiamenti: di come forme e contenuti della legislazione siano parallelamente divenuti assai più complessi; di come il Parlamento interagisca attivamente con tutti i processi decisionali ad esso esterni e resti il centro di un intensissimo confronto tra le parti politiche e il Governo su tutti i temi della vita politica nazionale.

Quando, per esempio, si parla di uno svuotamento del ruolo del Parlamento citando numeri e modalità di esame dei disegni di legge governativi, a discapito delle proposte parlamentari, dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge e dell'aumento dell'utilizzo dello strumento della delega legislativa, non sempre i giudizi sono sganciati da luoghi comuni sul ruolo del Parlamento e sullo svolgimento delle sue funzioni. In riferimento ad esempio, alla decretazione d'urgenza, se è vero senza dubbio che in questi casi il Parlamento è costretto ad esaminare testi spesso assai complessi in tempi ristretti, ciò non significa che il Parlamento si arrenda sempre e comunque di fronte ad un testo “blindato” rinunciando a discutere il medesimo, persino quando su di esso il Governo pone la questione di fiducia. Basti pensare che, nella XIV legislatura, su un totale di 194 decreti-legge convertiti, ben 176 sono stati oggetto di modificazioni anche assai rilevanti e gli emendamenti approvati in sede di conversione sono stati più di mille. Nella XV legislatura, su 30 disegni di legge convertiti, ben 28 sono stati modificati nel corso dell'esame parlamentare e gli emendamenti approvati durante il loro esame sono stati 167.

Con riferimento alle deleghe legislative, non si può non rilevare come esse siano l'esempio più importante di un nuovo processo decisionale sempre più complesso, caratterizzato da strumenti diversificati (codici, testi unici, regolamenti di delegificazione), cui concorrono numerosi soggetti (si pensi ai processi di concertazione e consultazione che precedono spesso o seguono l'atto normativo) e all'interno del quale il Parlamento ha sviluppato nuove modalità di intervento. Certamente non si può non notare come, nelle ultime legislature, i più rilevanti interventi di riforma siano stati attuati attraverso lo strumento della delega legislativa, ma tutto ciò non può comportare un'automatica rappresentazione in negativo del ruolo del Parlamento. D'altronde, quando la legge nel passato aveva assunto un'anomala espansione si disse come tale fenomeno ostacolasse la modernizzazione del Paese; si rilevava, infatti, come la legge fosse uno strumento assai rigido, mentre la società moderna richiedeva flessibilità e possibilità di interventi correttivi. Sotto tale profilo, i decreti legislativi, attraverso ad esempio il meccanismo dei decreti integrativi e correttivi, ha reso l'intervento normativo più flessibile ed in grado di recepire le indicazioni che derivano dalla prima applicazione delle nuove disposizioni. A controbilanciare la situazione dal lato del Parlamento, dinanzi ad un uso sempre più frequente dello strumento della legislazione delegata, vi è comunque la previsione, ormai pressoché usuale delle leggi di delega, di pareri preventivi sugli schemi di decreti affidati ad organi parlamentari (commissioni permanenti o bicamerali). Si afferma la prassi del "doppio parere": il primo sullo schema iniziale del decreto; il secondo prima della sua approvazione, al fine di verificare se le condizioni e le osservazioni inserite nel primo parere siano state recepite. Con tale strumento spesso il Parlamento riesce così a riappropriarsi in parte anche del testo finale (si pensi alle significative modifiche intervenute su alcuni importanti testi di schema di decreto delegato a seguito dei pareri espressi in sede parlamentare: solo per fare alcuni esempi relativi alla XIV e XV legislatura, si può fare riferimento al codice appalti, al codice ambientale, alla riforma dell'ordinamento giudiziario, alla riforma del codice di procedura civile e alla riforma del diritto fallimentare).

Tutto ciò anche per evidenziare come non è sufficiente affermare che il Governo legifera più del Parlamento per paventare una perdita di sovranità delle Camere, ma che è necessario esaminare la complessità delle norme varate.

È evidente, comunque, che dinanzi alle trasformazioni dei sistemi normativi anche la legge del Parlamento è chiamata a mutare i suoi profili. Essa

diviene soprattutto strumento per l'organizzazione di procedimenti normativi specializzati e molto articolati, per la messa in collegamento dei diversi livelli territoriali e per l'organizzazione di altri poteri normativi: si pensi solo alla configurazione che hanno assunto la legge finanziaria, la legge comunitaria, la legge annuale di semplificazione e così via.

All'esigenza di coordinare, stabilizzare e aggiornare tempestivamente politiche pubbliche sempre più articolate e di lunga durata si risponde, quindi, attraverso estese e a volte integrali forme di procedimentalizzazione legislativa dei processi decisionali che distribuiscono i compiti tra una molteplicità di atti e poteri tra loro coordinati, in ragione dei tempi e delle modalità di intervento stabilite spesso dalla legge del Parlamento.

Ed è così che ad esempio in dottrina è stato notato come i fenomeni in atto sembrano, entro certi limiti, destinati a rendere nuovamente attuali i caratteri di generalità e di astrattezza dalle legge, ponendone in risalto i tratti descrittivi rispetto alle fonti regolamentari e in misura ancora maggiore nei confronti dell'attività amministrativa; «appare infatti in via di affermazione un orientamento che pone in dubbio l'idoneità della legge almeno in riferimento a determinati ambiti, a disciplinare direttamente i conflitti di interesse e le attribuisce, piuttosto, il compito di individuare i soggetti competenti a svolgere una simile funzione, definendone i criteri ispiratori e le modalità di svolgimento» ⁽²⁴⁾.

Non si può, infatti, non osservare come il Parlamento abbia una capacità di gestione diretta sempre più ridotta, divenendo invece fondamentale nelle decisioni che riguardano la distribuzione dei poteri, nell'organizzazione di procedimenti decisionali complessi che coinvolgono una pluralità di soggetti esterni e nell'attività di controllo e verifica dei risultati.

In un contesto di evoluzione dei sistemi normativi nel senso della sostituzione del tradizionale criterio di gerarchizzazione delle fonti con un sistema di armonizzazione delle medesime, in funzione della costruzione di un sistema organico di decisione legislativa che accomuni, nella salvaguardia delle medesime esigenze istituzionali, tutti i soggetti cui sono rimesse competenze in materia, appare chiaro quale può e deve essere il ruolo del Parlamento. Esso, infatti, appare l'unico organo posto nella condizione di garantire un proficuo svolgimento di tale processo; sia perché in esso si raccordano, in un modo più o meno diretto, gli altri centri di produzione, sia perché esso è in grado di assicurare la trasparenza dei processi decisionali e di controllo anche da parte dell'opinione pubblica, in un contesto di dialet-

tica maggioranza-opposizione e con l'ingresso nelle procedure parlamentari dei diversi interessi coinvolti ⁽²⁵⁾.

In questo contesto, assumono nuovo rilievo 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 ⁽²⁶⁾». Ciò al fine di guidare in modo unitario, coerente e sufficientemente stabile politiche che richiedono un ampio coordinamento e che si articolano in una molteplicità di fasi, organi e strumenti diversi, e che per di più assumono carattere continuo e ciclico ⁽²⁷⁾.

Ed è in questa nuova fisionomia della legge del Parlamento che si esplica in maniera evidente la forza unificante incorporata nell'Istituzione parlamentare e nei metodi di lavoro che essa riesce a sviluppare. Si pensi, al riguardo, solo alla legge comunitaria attraverso la quale il Parlamento riesce a coordinare gli interventi imposti dalla partecipazione all'Unione europea, ad acquisire un importante potere di controllo sull'operato del Governo in materia, nonché a sviluppare un significativo raccordo tra diversi livelli territoriali di governo: comunitario, statale, regionale. Ed è sotto quest'ultimo profilo, ad esempio, che si esplica in modo palese anche la funzione "unificante" della legge del Parlamento.

È indubbio comunque che, nel momento in cui le procedure parlamentari divengono architrave ed infrastrutture di processi decisionali così complessi, esse divengono anche grandi contenitori, con inevitabili ripercussioni a volte sulla loro chiarezza e sulla qualità legislativa.

È qui, quindi, che si giocherà la vera sfida del Parlamento per il futuro: temperare il mantenimento e lo sviluppo di una tale connotazione della sua "nuova legge" con l'esigenza di tendere a realizzare in pieno il fine della qualità della legislazione. Un testo normativo chiaro e coordinato garantisce, infatti, una piena fruibilità da parte degli utenti e, quindi, anche la possibilità di un controllo diffuso sull'operato dei diversi soggetti istituzionali.

5.4 - L'onere decisionale e le pre-condizioni di sistema

A fronte dell'ampia sfera di prerogative tuttora riconosciuta al Parlamento, e sopra descritta, vi è un onere ben preciso a carico del Parlamento, ed è quello di saper corrispondere, seppur in maniera diversa dal passato, in modo certo e dinamico alle esigenze ed alle sollecitazioni che provengono

dalla società. È di tutta evidenza che solo così il Parlamento riuscirà a mantenere una propria reale legittimazione.

In questo contesto, appare fuorviante e superficiale trasportare automaticamente un giudizio negativo, che si è diffuso soprattutto negli ultimi anni nell'opinione pubblica sul sistema politico in generale, in un giudizio negativo sull'organo rappresentativo in sé.

Una visione obiettiva, infatti, degli elementi di debolezza attuali e reali contestati all'Istituzione rappresentativa permette di comprendere come essi non dipendano, nella maggior parte dei casi, da un modo di essere del Parlamento e delle regole che esso si è dato, bensì da alcune pre-condizioni di sistema politico-elettorali che sfuggono alla disponibilità dell'organo in quanto tale, ma che incidono fortemente sulla capacità di esercitare in modo corretto e coerente le funzioni assegnategli.

A questo fine, è fondamentale ricordare come il Parlamento, e la Camera dei deputati in particolare, sia stato il primo (e tuttora uno dei pochi) soggetti istituzionali che ha portato avanti, negli ultimi dieci anni, una politica di riforma interna delle proprie procedure e dei propri assetti al fine di corrispondere ad esigenze concrete di miglioramento della propria funzionalità.

Le riforme approvate dalla Camera nel 1998 ⁽²⁸⁾ nascono, infatti, dalla consapevolezza generale all'interno dell'Istituzione dell'esistenza allora di un vero e proprio squilibrio tra rappresentanza e decisione. I meccanismi di funzionamento e le procedure, in un Parlamento pensato fin dalle origini più per rappresentare che per decidere, avevano subito nel tempo fasi di logoramento che avevano portato ad uno stadio patologico tale da svilire drasticamente le capacità funzionali dell'organo.

La Camera ha intrapreso, quindi, una propria via all'efficienza con l'intento, per questa strada, di mantenere e rivitalizzare anche l'originario concetto di rappresentanza, valorizzandone gli spazi e gli aspetti di reale confronto. Le riforme, in sostanza, mirano a restituire centralità al procedimento legislativo ordinario, riqualificandolo sia nella fase dell'istruttoria, sia nella fase della decisione.

In particolare, si estendono al processo legislativo ordinario le procedure rafforzate di programmazione e di istruttoria già sperimentate nell'ambito di esperienze più avanzate di legislazione organizzata, in particolare nella procedura di bilancio, e si introducono due elementi essenziali: certezza di tempi di decisione per il Governo e la sua maggioranza e garanzia di tempi congrui e di proposta alternativa per le opposizioni e i singoli deputati.

Vengono, così, posti a disposizione dei soggetti qualificati, Governo e gruppi, nuovi strumenti, il cui utilizzo ordinario e coerente avrebbe potuto garantire la soddisfazione delle varie esigenze in campo.

Appare evidente, comunque, che le implicazioni insite nelle riforme regolamentari approvate alla Camera non hanno ancora potuto manifestare pienamente il loro potenziale innovativo: affinché questo potesse avvenire, infatti, vi dovevano essere necessariamente delle pre-condizioni di sistema e di contesto politico che fino alla XVI legislatura non si sono realizzate.

È indubbio, infatti, che le funzioni parlamentari abbiano risentito del clima di scontro, a volte pregiudiziale, che nelle ultime due legislature ha caratterizzato i rapporti tra maggioranza e opposizione. Di fatto, le condizioni oggettive di funzionamento del sistema politico hanno in parte vanificato le potenzialità insite nelle nuove disposizioni regolamentari.

Le riforme regolamentari avevano, difatti, immaginato un Governo e, soprattutto, delle forze di maggioranza, in grado di operare in modo coeso, di indicare le proprie priorità e di sfruttare, così, sistematicamente gli istituti ordinari posti a loro disposizione. Si pensi, solo ad esempio, al contingentamento dei tempi esteso in via generale a tutti i provvedimenti e a tutte le fasi del procedimento (salvo i casi di cui all'articolo 24, comma 12, del Regolamento), la cui non immediata applicazione ai disegni di legge di conversione di decreti-legge avrebbe potuto costituire anche un freno all'utilizzo dello strumento della decretazione di urgenza. Ma si pensi anche alla nuova disciplina in tema di dichiarazione di urgenza e alla possibilità di chiedere un termine finale per la conclusione dell'esame dei disegni di legge collegati. Tutto questo senza considerare, inoltre, che le riforme regolamentari avevano individuato nella fase di esame in commissione dei progetti di legge la sede dove operare il giusto approfondimento istruttorio ed il momento di massimo confronto tra i soggetti interessati. Tutto ciò non è potuto sempre accadere, a causa delle condizioni politiche che hanno spesso condotto a privilegiare la fase di Aula che, se da un lato garantisce una maggiore "visibilità" alle diverse opzioni politiche, da un altro non può oggettivamente assicurare lo stesso livello di approfondimento istruttorio.

Tutto ciò deve condurre, quindi, ad una valutazione più obiettiva sulla configurazione stessa del Parlamento nel complessivo assetto istituzionale; la capacità di mettersi in discussione e di saper fornire sul piano normativo delle risposte concrete ed in astratto idonee a dare alle Camere un nuovo slancio ed una nuova vitalità è stata ampiamente dimostrata dal Parlamento.

È chiaro che le misure già adottate sono importanti, ma ugualmente importanti e decisive, è bene ribadirlo ulteriormente, sono alcune pre-condizioni di sistema quali, ad esempio, l'omogeneità politica del Governo e la compattezza in Parlamento delle forze politiche che lo sostengono.

«La politica ha necessità di strumenti giuridici idonei per potersi affermare» e per corrispondere in maniera concreta e veloce alle trasformazioni e alle istanze provenienti dalla società, ma «gli strumenti giuridici senza la politica sono armi scariche» ⁽²⁹⁾.

5.5 - Prospettive ulteriori

In un quadro politico e partitico, quale quello delineatosi con l'inizio della XVI legislatura, che presenta caratteri di significativa semplificazione, quali sono le varianti da cui far dipendere una nuova fase parlamentare che possa contribuire a rivedere alcuni sbrigativi giudizi sull'Istituzione parlamentare, assicurandole una nuova capacità operativa e decisionale, oltre che di rappresentanza nazionale?

La prima, come è stato notato, è che le nuove coalizioni parlamentari assumano una nuova interpretazione dello stare "contro" in Parlamento ⁽³⁰⁾ e che abbandonino l'uso ordinario di strumenti eccezionali e si affidino, invece, alle potenzialità degli strumenti procedurali già messi a loro disposizione.

L'ampia rappresentanza parlamentare, unita ad una rivendicata compattezza politica, potrebbero permettere inoltre al Governo di "non sentirsi rallentato" dal Parlamento, ma anzi di trovare in esso una sponda efficace, sfruttando le vie ordinarie senza necessità di ricorrere a strumenti eccezionali.

Il Parlamento, quindi, potrebbe così ulteriormente sviluppare, anche in uno spirito costituente, la sua propensione ad essere Istituzione che riunifica il sistema e lo mette in condizioni di agire entro scenari di forte sintesi politica.

In questo contesto, sembra riduttivo rappresentare il Parlamento della XVI legislatura come un Parlamento non più in grado di rappresentare a motivo della mancata rappresentanza nelle Camere di una quota importante di elettori ⁽³¹⁾. È proprio questa, infatti, la sfida che il Parlamento, luogo dove massimamente si esprime la sovranità popolare, è chiamato a raccogliere. Il deficit di rappresentanza di una parte della società non può, infatti, che essere colmato proprio dalla naturale funzione che il sistema

costituzionale assegna al Parlamento. Sarà chiamato difatti a rappresentare anche chi non è presente, ascoltarne le motivazioni e farsi interprete delle loro proposte.

Alla luce del quadro delineato nei primi paragrafi di questo lavoro, appare infatti difficile che tutto ciò possa essere fatto da un Governo o da qualsiasi altro soggetto istituzionale: lo può fare solo chi attraverso le procedure, le connessioni e i mille canali di apertura verso l'esterno, ha la possibilità di ascoltare capillarmente una società divenuta sempre più diversificata nelle condizioni economiche, in quelle sociali, nelle scelte politiche e nel suo radicamento localistico.

Tutto ciò potrà essere realizzato attraverso l'utilizzo di procedure, sedi ed istituti che già l'attuale assetto regolamentare e costituzionale pone a disposizione degli attori parlamentari.

Ciò non significa che non si possano tuttavia valutare ulteriori fasi di riforma, o comunque interventi manutentivi sugli attuali assetti normativi: si è parlato, nel dibattito dottrinario e parlamentare, di interventi che possano rafforzare il Governo nelle procedure della programmazione e nella possibilità di vedere esaminati i propri provvedimenti in un arco temporale ancor più definito; di interventi di semplificazione sulla normativa concernente i gruppi parlamentari, nonché di uno sviluppo ulteriore delle disposizioni in tema di statuto dell'opposizione.

Sul piano delle riforme costituzionali, e limitandosi alla configurazione del sistema parlamentare, appare sufficientemente matura, altresì, la consapevolezza della necessità di un intervento sul bicameralismo paritario che, oltre ad innestarsi nel circuito corpo elettorale, Parlamento e Governo, potrebbe permettere al Parlamento stesso di sviluppare ulteriormente il suo ruolo unificante e di raccordo fra centro e periferia. Ed in questo senso le ipotesi di riforma del bicameralismo devono intendersi come volontà di contribuire a sviluppare ulteriormente e non a svilire il ruolo del Parlamento.

D'altronde, se la concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adequatezza – fatta propria dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003 – presuppone «attività concertative e di coordinamento orizzontale», è evidente come una riforma del bicameralismo tesa alla trasformazione di una delle due Camere in una effettiva Camera di rappresentanza territoriale, potrebbe far divenire ancor di più il Parlamento la sede in cui far valere le istanze unificanti, sottese al principio di unità e di indivisibilità della Repubblica, in alternativa ad altri organismi posti ora

al di fuori del Parlamento (si pensi, per tutti, al sistema delle Conferenze intergovernative).

Le prospettive, quindi, che si aprono dinanzi al Parlamento, grazie alle sue originarie e ancor legittime prerogative e funzioni, alla sua capacità già dimostrata di sapersi modellare dinanzi ad una sempre più complessa dinamica dei processi decisionali e ad i segnali di semplificazione del quadro politico-partitico, appaiono positive anche a coloro che si sono ripetutamente espressi nel senso di un inarrestabile declino dell'Istituzione rappresentativa; e ciò, sulla base di una rinnovata consapevolezza di un Parlamento quale punto imprescindibile di democrazia e snodo indispensabile di coordinamento e di sintesi del complessivo assetto costituzionale.

Note

(¹) Tra i numerosi commenti alla sentenza si vedano per tutti G. GEMMA, «Regolamenti parlamentari: una "zona franca" nella giustizia costituzionale», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, p. 1774 ss.; S. CICONETTI, «La insindacabilità dei regolamenti parlamentari», in *Giur. Cost.*, 1985, p. 1411 ss.; G. FLORIDIA, «Finale di partita», in *Diritto processuale amministrativo*, 1986, p. 280 ss.; A.A. CERVATI, «Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale», in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, I, Padova, 1986, p. 190 ss.

(²) Si veda per una esposizione complessiva di tali concetti L. VIOLANTE, «Il Futuro dei Parlamenti», in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia*, Einaudi, Torino 2001, p. XXI ss.

(³) Tale definizione è di A. PREDIERI, in *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Edizioni Comunità, Milano, 1975, p. 90.

(⁴) Si veda in tal senso l'audizione del Premio Nobel Amartya Sen presso la Commissione affari sociali della Camera dei deputati il 4 maggio 1998, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul terzo settore i cui atti oggi sono pubblicati in CAMERA DEI DEPUTATI, *Il terzo settore*, 2001.

(⁵) Si veda a tal proposito M. LUCIANI, «Il Parlamento degli anni Novanta» in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia*, Einaudi, Torino, 2001, p. 419 ss.

(⁶) Si veda A. PALANZA, intervento alla tavola rotonda «Prospettive ed evoluzione dei Regolamenti parlamentari», in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 9, Seminario 1998, Einaudi, Torino 1999, p. 59.

(⁷) La definizione è di A. MANZELLA, «Le sfide che attendono il nuovo Parlamento», in *la Repubblica*, 7 maggio 2008.

(8) Si veda in tal senso V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, 2007, Catanzaro, p. 143 e ss.

(9) L. ELIA, relazione generale, in *Il Parlamento – Annuario A.I.C.*, Padova 2001, p. 15.

(10) F. CUOCOLO, «Parlamento nazionale e “Parlamenti regionali”», in *Giur. Cost.* n. 2/2006.

(11) A. POGGI, «Delibera parlamentare inibente v. delibera consigliare ininfluyente? Note problematiche circa alcune recenti decisioni della Corte in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali», in *Forum Quaderni costituzionali*, in corso di pubblicazione su *Le Regioni* n. 1/2008.

(12) O. CHessa, «La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007», in *Forum Quaderni costituzionali*, in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, 2007.

(13) A. ANZON DEMMIG, «Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale», in *www.associonedeicostituzionalisti.it*, in corso di pubblicazione su *Giur. Cost.* 2007 e P. CARETTI, «La sovranità regionale come illusorio succedaneo di una “specialità” perduta: in margine alla sentenza della Corte costituzionale n. 365 del 2007», in *Forum Quaderni costituzionali*, in corso di pubblicazione su *Le Regioni* 1/2008.

(14) B. CARAVITA DI TORITTO, «Il tabù della sovranità e gli “istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale”», in *federalismi.it* n. 22/2007.

(15) Si veda in tal senso P. CARETTI, *op. cit.*

(16) A. MORRONE, «La Corte Costituzionale riscrive il Titolo V?», in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 ottobre 2003.

(17) Copiosissima è stata la produzione scientifica a commento di tale sentenza. Solo per fare alcuni esempi, oltre alla manualistica, si veda A. D'ATENA «L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale», in *Giur. Cost.*, 5/2003, p. 2776; A. ANZON, «Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regione», in *Giur. Cost.*, 5/2003, pag. 2782; A. MOSCARINI, «Sussidiarietà e Supremcy Clause sono perfettamente equivalenti?» in *Giur. Cost.* 5/2003, p. 2791; A. RUGGERI, «Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)» in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia», in *Forum di Quaderni costituzionali*; Q. CAMERLENGO, «Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte Costituzionale», in *Forum di Quaderni costituzionali*.

(18) N. ZANON, «La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V», in *Giur. Cost.* n. 2 del 2006.

(19) La sfera di autonomia riconosciuta alla Corte costituzionale si sostanzia, essenzialmente, nell'autonomia normativa di organizzazione, nella autonomia contabile e nell'autodichia. La potestà regolamentare di organizzazione della Corte costituzionale, a differenza di quanto avviene per le Camere, trova il suo formale riconoscimento in una norma di legge ordinaria, l'art. 14 della legge n. 87 del 1953, che prevede il potere della Corte di disciplinare l'esercizio delle sue funzioni con regolamento approvato a maggioranza dei suoi componenti. Con riferimento invece all'autonomia contabile, va precisato che essa si sostanzia soprattutto nella non sottoposizione dell'organo alla giurisdizione contabile della Corte dei conti. Il contenuto e l'estensione di tale autonomia è stata delineata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 129 del 1981 che, pur avendo ad oggetto l'autonomia contabile della Presidenza della Repubblica e delle due Camere, ha unanimemente, sulla base delle ragioni sistematiche enunciate nella motivazione della sentenza del 1981, valenza tale da poter essere estesa alla Corte costituzionale. Per quanto riguarda l'autodichia, la fonte formale da cui promana tale ambito di autonomia spettante alla Corte costituzionale è la legge ordinaria.

La Presidenza della Repubblica, in qualità di organo costituzionale, è titolare di un'autonomia normativa di organizzazione e contabile. La legge n. 87 del 1953, infatti, dispone che «la Corte è competente in via esclusiva a giudicare dei ricorsi dei suoi dipendenti». Successivamente, con regolamento del 1960, la Corte ha adottato la disciplina per i ricorsi in materia di impiego. L'organizzazione

interna della Presidenza trova la sua base normativa innanzitutto nella legge n. 1077 del 1948, che istituisce il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica nel quale sono inquadrati gli uffici e i servizi necessari per l'espletamento delle funzioni del Presidente della Repubblica e per l'amministrazione della dotazione. La legge del 1948 demanda a decreti presidenziali la disciplina nel dettaglio dei diversi profili organizzativi interni.

Il contenuto dell'autonomia contabile della Presidenza della Repubblica è quello delineato nella citata sentenza n. 129 del 1981, mentre invece è stato escluso dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa il potere di autodichia.

Per quanto riguarda le sfere di autonomia garantite all'organo Governo va rilevato come, relativamente alla potestà normativa di autorganizzazione, a differenza delle Camere, non solo manchi una norma costituzionale attributiva di tale potestà, ma come invece l'art. 95, comma 3 della Costituzione istituisca una riserva di legge in relazione all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e al numero, alle attribuzioni e all'organizzazione dei ministeri. Una sfera di autonomia contabile da parte del Governo è stata invece esclusa espressamente dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 221 del 2002.

⁽²⁰⁾ Sono espressioni di tale autonomia organizzativa, ad esempio, alla Camera, il regolamento dei Servizi e del personale, il regolamento di amministrazione e contabilità, il regolamento dell'Archivio storico, il regolamento recante i criteri generali dell'organizzazione dell'Avvocatura della Camera, il regolamento dei concorsi per l'assunzione del personale, il regolamento di disciplina del personale e quello per l'accesso agli atti e ai documenti amministrativi della Camera.

⁽²¹⁾ In questo senso T. MARTINES, G. SILVESTI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005, p. VI ss.

⁽²²⁾ V. LIPPOLIS, «Il Parlamento indebolito», in *il Mattino*, 11 marzo 2008.

⁽²³⁾ G. AMATO, «Rappresentanza e decisioni nell'evoluzione del sistema parlamentare», in *Le Assemblée elettive nell'evoluzione della democrazia italiana*, Giornate in memoria di Aldo Moro, 1998, Roma, p. 85 ss.

⁽²⁴⁾ D. CABRAS, «I riflessi sulle funzioni del Parlamento dell'evoluzione del sistema delle fonti», in CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Parlamento della Repubblica, organi, procedure, apparati*, Roma 2001, p. 201.

⁽²⁵⁾ Si veda in tal senso. U. ZAMPETTI, in *Iter Legis*, anno III, gennaio-aprile 1999, numero speciale sul seminario di Bari (giugno 1998) su «Testi unici e la semplificazione normativa nel nuovo Ordinamento della Repubblica», p. 88 ss.

⁽²⁶⁾ L. VIOLANTE, *op.cit.*, p. LXVI.

⁽²⁷⁾ A. PALANZA, «La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano», in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento, storia d'Italia*, Torino 2001, p. 1212 ss.

⁽²⁸⁾ Sulle riforme al Regolamento della Camera numerosi sono stati i commenti, cfr. N. LUPO, «Le recenti modifiche del regolamento della Camera: una riforma del procedimento legislativo a "costituzione invariata"», in *Gazzetta giuridica*, Giuffrè, Milano 1997, p. 1 ss.; F. LANCHESTER (introduzione a) «La riforma del Regolamento della Camera dei deputati», in S. PANUNZIO (a cura di) *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, 1998, p. 241 ss.; L. LANZALACO, «Il nuovo Regolamento della camera, una risorsa dopo la Bicamerale», in *Il Mulino*, 5/1998, p. 882 ss.; A. MORRONE «Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?», in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1998, p. 449 ss.; C. DI ANDREA, «Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei deputati», in *Rassegna parlamentare*, n. 1/1999, p. 99 ss., Tavola rotonda «Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parlamentari», in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Seminario 1998, «Quaderno n. 9», Torino, 1999, con interventi di P. CARETTI, V. LIPPOLIS, U. ZAMPETTI, S. BENVENUTO, V. DI CIOLO, G. C. DE CESARE, A. MANNINO, F. POSTERARO, A. PALANZA; L. STROPPIANA, «La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?», in *Quaderni costituzionali*, 1/2000, p. 101 ss; per un esame delle nuove norme regolamentari alla luce del primo periodo applicativo cfr., oltre alla manualistica, V. LIPPOLIS, «Il parlamento del maggioritario: le contraddizioni di un'esperienza», in S. LABRIOLA (a cura di), *La transizione repubblicana*.

Studi in onore di Giuseppe Cuomo, Padova, 2000, p. 28 ss; U. ZAMPETTI, «Il procedimento legislativo» in *Rassegna parlamentare*, 1/2001, p. 129 ss.; F. SEMERARO, «Prime riflessioni sull'attuazione della riforma del regolamento della Camera dei deputati», in *Rassegna parlamentare*, 1/2001, p. 201 ss.; nonché i saggi di L. CARLASSARE, S. LABRIOLA, P. CARETTI, V. LIPPOLIS e A. PALANZA su diverse tematiche, ma tutti contenuti in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia, op. cit.*

(²⁹) V. LIPPOLIS, «L'innovazione attraverso i regolamenti parlamentari. Come migliorare il Parlamento del bipolarismo», in *Federalismi.it* n. 9/2008, in corso di pubblicazione nella rivista *Il Filangieri*, Quaderno n. 2007, Il Parlamento del bipolarismo un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere.

(³⁰) A. MANZELLA, «Le sfide che attendono il nuovo Parlamento», in *la Repubblica*, 7 maggio 2008.

(³¹) Si veda per una ricostruzione in tal senso M. AINIS, «Camere uno specchio deformante», in *la Stampa*, 21 aprile 2008.