

## **Riduzione dei parlamentari, riforma dei regolamenti e sessione di bilancio\***

CHIARA BERGONZINI\*\*

---

### **Sommario**

1. Premessa. – 2. Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulla sessione di bilancio. Un falso problema. – 3. (segue) I veri problemi delle sessioni di bilancio: la compressione dei tempi di esame e i suoi corollari. – 4. Una possibile soluzione regolamentare. – 5. (segue) La necessità di ri-costituzionalizzare le prassi.

**Data della pubblicazione sul sito:** 14 settembre 2020

### **Suggerimento di citazione**

C. BERGONZINI, *Riduzione dei parlamentari, riforma dei regolamenti e sessione di bilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento al seminario telematico *I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere*, organizzato dall'Università di Pisa e dalla Scuola Superiore Sant'Anna, che si è tenuto nei giorni 25 e 26 giugno 2020.

\*\* Ricercatrice t.d. in Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Macerata. Indirizzo mail: [chiara.bergonzini@unimc.it](mailto:chiara.bergonzini@unimc.it).

## 1. Premessa

Oggetto di queste brevi riflessioni è un'ipotesi di revisione dei regolamenti parlamentari derivante dall'approvazione del referendum costituzionale previsto per il 20-21 settembre 2020, sulla riduzione del numero dei componenti delle Camere. Data la vastità del tema, le considerazioni che seguono saranno in realtà limitate a un profilo specifico della disciplina regolamentare, cioè la sessione di bilancio; la quale – sia consentito precisare sin d'ora – avrebbe già dovuto essere rivista a seguito dei rinvii espliciti alla fonte regolamentare contenuti nella legge cost. n. 1/2012, tra cui spicca quello contenuto nell'art. 5, co. 4, ad oggi non ancora attuato<sup>1</sup>. A prescindere dal risultato del referendum, pertanto, non si può non rinnovare l'invito alle Assemblee rappresentative a mettere mano – se possibile nell'ambito di una riforma organica – a questa particolare fase procedurale, tanto cruciale quanto negletta negli ultimi decenni.

Prima di concentrare l'attenzione sul tema così precisato, sono necessarie due brevissime premesse, una di metodo e una di merito.

Dal primo punto di vista, chi scrive si accoda alle numerose e articolate critiche sollevate in dottrina in merito non solo al quesito, ma soprattutto alle modalità con le quali la revisione è stata approvata<sup>2</sup>. Rispetto all'implementazione della – ancora eventuale – riforma costituzionale sul piano dei regolamenti, inoltre, l'esperienza empirica registra una tenace inerzia della classe politica, quando chiamata ad adeguare le procedure alle novità progressivamente introdotte. Pertanto – pur con notevole scetticismo rispetto all'effettiva predisposizione di «adeguamenti volti a rendere più efficace e razionale il lavoro dei deputati, assecondando così una richiesta più volte – e da parecchie legislature – avanzata dai deputati e dai

---

<sup>1</sup> Su cui v. E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in «Osservatoriosullefonti.it», 1, 2013, pp. 1-26; N. LUPO - G. RIVOCCHI, *Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica e la valutazione delle politiche euro-nazionali di bilancio*, in *La legge dei numeri*, C. BERGONZINI - S. BORELLI - A. GUZZAROTTI (a cura di), Napoli, Jovene, 2016, p. 113 ss.

<sup>2</sup> Nell'impossibilità di richiamare adeguatamente l'ormai nutrita bibliografia, per il primo aspetto ci si limita a rinviare adesivamente al contributo di M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in «Quaderni costituzionali», 2020, 3, (attualmente disponibile in *early access*), e per un'acuta ricostruzione del dibattito – alla luce dell'antiparlamentarismo – a quello di F. BIONDI DAL MONTE - E. ROSSI, *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in «Quaderni costituzionali», 2020, 3, (attualmente disponibile in *early access*). Lapidario (anche) sul profilo procedurale è S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in «federalismi.it», 15 aprile 2020, p. 3.

Gruppi»<sup>3</sup> – l’obiettivo delle pagine che seguono è, modestamente, di «limitare i danni»<sup>4</sup>.

Sul piano del merito, pare condivisibile la critica – anche in questo caso già più volte avanzata in dottrina – che individua la principale motivazione della revisione costituzionale nell’antiparlamentarismo<sup>5</sup>. Se questo è vero, va tuttavia sottolineato che l’antiparlamentarismo è alimentato da molteplici fattori: alcuni dei quali sono certamente questioni, spesso marginali e piegate alla strumentale retorica del momento (i famigerati “costi della politica”, per fare un solo esempio); altri, tuttavia, sono reali difetti del sistema italiano, oggettivi e innegabili. Tra questi ultimi spicca sicuramente l’incapacità (verrebbe da dire ormai atavica) del Parlamento non tanto di elaborare, ma almeno di sollecitare prima e discutere poi, in modo decorosamente approfondito, linee di *policy*, cioè gli assi portanti di una progettualità nelle politiche pubbliche che si proietti almeno sul medio – ma preferibilmente lungo – periodo: la loro perdurante assenza è una delle principali accuse che vengono mosse alle Istituzioni, con giusta ragione, dal comparto economico; e di essa dovrebbero essere chiamati a rispondere, innanzitutto, gli stessi parlamentari, che hanno da tempo abdicato al proprio ruolo<sup>6</sup>.

Di linee di *policy*, tuttavia, il sistema Italia avrebbe un disperato bisogno, da molto tempo e a maggior ragione dopo le recentissime decisioni europee sulla reazione alla pandemia da Covid-19: il riferimento è all’iniziativa *Next Generation Europe* e alla sua componente preponderante (il cd. *Recovery Fund*)<sup>7</sup> che, salvo clamorosi colpi di scena in fase di implementazione, saranno realizzati attraverso il finanziamento di Programmi Nazionali per la Ripresa e la Resilienza presentati da ciascuno Stato, la cui credibilità prima ed effettività poi giocheranno un ruolo fondamentale nelle valutazioni della Commissione, cui dovrebbe essere affidata la sorveglianza nell’ambito del Semestre europeo.

<sup>3</sup> Camera, Giunta per il regolamento, sed. 3 ottobre 2019, Comunicazioni del Presidente, in *camera.it - Deputati e Organi - Giunta per il regolamento - Resoconti*, p. 5.

<sup>4</sup> G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020, p. 199 ss., p. 209.

<sup>5</sup> A proposito del quale, v. ancora M. MANETTI, *op. cit.*

<sup>6</sup> Cfr. M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in «costituzionalismo.it», 2017, 2, p. 54 ss.

<sup>7</sup> Il riferimento è a Commissione UE COM(2020) 456 final, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione* e COM(2020) 442 final, *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, entrambe del 27 maggio 2020. L’iniziativa della Commissione è stata approvata, con alcune sostanziali modifiche, nelle ormai famose *Conclusioni* del Consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio 2020.

## 2. Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulla sessione di bilancio.

### Un falso problema

Le linee di *policy*, com'è noto, sono veicolate in gran parte, anche se non esclusivamente, tramite le decisioni spesa e, quindi, innanzitutto da quella che viene considerata la decisione “regina”, cioè l'approvazione del bilancio; e a maggior ragione del bilancio come riformato nel 2016 (l. n. 163), il quale – come ampiamente dichiarato in sede di revisione costituzionale, e in dottrina ben prima del 2012 – dovrebbe consentire modifiche non solo cd. “al margine”, ma anche sul complesso delle scelte allocative.

Venendo così al tema specifico dell'intervento, va innanzitutto precisato che per poterlo affrontare in modo costruttivo è utile sgomberare subito il campo da un argomento molto diffuso e apparentemente robusto: quello per cui la riduzione del numero dei parlamentari comporterebbe un generale miglioramento della funzionalità delle Assemblee, sulla base dell'equazione per cui “meno parlamentari = meno emendamenti”. Tale equazione, in sessione di bilancio, si specificherebbe in “meno parlamentari = meno emendamenti localistici o microsettoriali”, che darebbero luogo all'ormai mitologico “assalto alla diligenza” e sarebbero la causa delle altrettanto famose “finanziarie *omnibus*”. A parte il fatto che, come si vedrà tra poco, anche tali ultime affermazioni, che pure hanno connotato la storia delle procedure di bilancio nazionali, sono ormai da qualche tempo anacronistiche, restando per un attimo sull'equazione appena citata pare a chi scrive che l'argomento in sé non tenga, per due ordini di ragioni.

In primo luogo, esso si regge sul presupposto che ogni parlamentare presenti un certo numero di emendamenti, per cui riducendo il numero dei potenziali presentatori si otterrebbe aritmeticamente una riduzione degli emendamenti stessi. Ebbene, il presupposto è indimostrato<sup>8</sup> e facilmente confutabile: in assenza di divieti regolamentari (la cui cogenza è peraltro smentita dalle prassi, e che non sarebbero pertanto dirimenti), anche diminuendo il numero dei parlamentari, non è detto che il risultato non sia che ciascuno ne presenti di più. Anzi: neanche troppo paradossalmente considerata la realtà italiana, è semmai più verosimile che, a causa della diminuzione del numero dei potenziali interlocutori, su ciascun rappresentante si scarichino più pressioni di un numero maggiore di gruppi di interesse, con il risultato esattamente opposto a quello sostenuto dai fautori dell'argomento in questione.

---

<sup>8</sup> Vero è che esistono studi sul tema (cfr. G. DI PLINIO, *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il ‘taglio’ del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in «federalismi.it», 2020, 7, p. 6, nota 11), peraltro piuttosto datati, ma non risulta che l'analisi si sia spinta alla riconduzione di ciascun emendamento al relativo presentatore.

In secondo, e a parere di chi scrive dirimente, luogo, se si guarda alla sessione di bilancio e quindi agli emendamenti localistici e micro-settoriali – e pur ribadendo che il problema della normazione economico-finanziaria italiana *non è*, almeno nell'ultimo quindicennio, questo genere di proposte di modifica – per eliminarlo basta ricordare che essi sono vietati dalla legge di contabilità pubblica (l. n. 196 del 2009, art. 11, co. 3): sarebbe quindi sufficiente applicare la disciplina già vigente.

### **3. (segue) I veri problemi delle sessioni di bilancio: la compressione dei tempi di esame e i suoi corollari**

Venendo quindi ai veri nodi della sessione di bilancio, a ben guardare si nota che in realtà essi sono tutti riconducibili ad uno, da cui deriva una serie di corollari, cioè il *tempo a disposizione delle Camere per condurre l'esame*, negli anni sempre più ridotto, fin quasi all'annullamento: basti pensare allo sfacelo delle ultime sessioni e in particolare all'aberrazione di quella del 2018<sup>9</sup>. Portato sul piano procedurale, il problema si traduce nella necessità di una revisione dei regolamenti che garantisca alle Assemblee rappresentative, a maggior ragione se a ranghi ridotti, il tempo, almeno, di discutere<sup>10</sup>.

Anche in questo caso, l'argomento (pro-riforma costituzionale) secondo cui la riduzione dei potenziali interventori ai dibattiti ridurrebbe automaticamente i tempi delle discussioni è a dir poco debole – nella maggior parte dei casi, e certamente in sessione di bilancio, il tempo è assegnato ai gruppi e gli interventi singoli (ad esempio in dissenso) possono essere facilmente arginati – e restituisce un'immagine meccanicistica dell'andamento dei lavori piuttosto lontana dalle prassi ormai consolidate.

Rispetto all'obiettivo poco sopra enunciato, quindi, quali sono attualmente i principali ostacoli?

---

<sup>9</sup> Per una ricostruzione della quale sia consentito rinviare a C. BERGONZINI, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in «Quaderni costituzionali», 2019, 1, p. 162 ss.

<sup>10</sup> A mero titolo di richiamo, un tempo adeguato per la discussione è essenziale non solo nell'ambito teorico della democrazia cognitiva (su cui, oltre alle sempre sorprendentemente attuali osservazioni di W. Bagehot, si sono sviluppate le riflessioni di Habermas e, per il sistema italiano, di P. De Ioanna); ma anche per garantire stabilità alle decisioni normative, che potrebbe limitare quei veri e propri mostri giuridici in cui sono progressivamente trasformati i cd. decreti correttivi della manovra, che ormai vengono emanati pochi giorni dopo l'approvazione del bilancio stesso; più in generale, una discussione adeguata è uno dei principali presupposti della qualità della normazione, cruciale per l'economia reale. Pare anche piuttosto evidente come tutti gli aspetti menzionati, e in particolare il secondo e il terzo, incidano direttamente, alimentandolo, sull'antiparlamentarismo.

Volendo procedere con un certo schematismo, sul piano sistemico un primo nodo emerge dai rapporti con l'Unione europea, in particolare dall'inserimento delle procedure nazionali nel Semestre europeo e quindi della presenza di un terzo interlocutore, la Commissione (le "trattative con la Commissione" sul Documento Programmatico di Bilancio - DPB, da ottobre in poi, sono ormai note anche al grande pubblico). Tale argomento, che in buona parte è facile e strumentale giustificazione di ritardi interamente addebitabili a questioni interne alle maggioranze di turno, per alcuni aspetti è tuttavia riconducibile alla disponibilità tecnica dei dati. In occasione di ogni riforma della legge di contabilità, e in particolare nell'ultima (2016), a ogni proposta di anticipare la presentazione del ddl di bilancio, o della NADEF, veniva obiettato che l'ISTAT è vincolato a tempistiche predeterminate per il rilascio dei dati aggiornati<sup>11</sup>, per cui la scansione temporale – a cui sarebbe addebitabile la "fretta" con cui poi si deve procedere in fase di approvazione – pare sostanzialmente immutabile.

In realtà, e sul piano interno, il primo e principale ostacolo ad un ordinato e proficuo svolgimento della sessione di bilancio deriva dalla instabilità del relativo ddl, sia nella versione originaria (la cui vaghezza non può non influire anche sui rapporti con la Commissione UE, inevitabilmente indotta a richiedere precisazioni, chiarimenti, ecc.), sia in corso di esame. Il che rende di per sé del tutto imprevedibile l'andamento dei lavori delle Commissioni bilancio, nella prassi chiamate a ritmi di lavoro a singhiozzo e difficilmente organizzabili in modo razionale; fino a giungere alle più recenti esperienze (2018), in cui si è addirittura assistito a un lavoro istruttorio reso del tutto inutile dalla presentazione di un maxiemendamento interamente sostitutivo a contenuto pressoché ignoto, che la Commissione Bilancio avrebbe dovuto esaminare in meno di un'ora.

#### 4. Una possibile soluzione regolamentare

Nonostante appaia piuttosto evidente, a questo punto, che il numero dei parlamentari ha ben poco a che fare con le questioni appena tratteggiate relative alla funzionalità delle procedure, è vero che una riforma regolamentare derivante dalla loro riduzione potrebbe rappresentare l'occasione per introdurre alcuni correttivi anche in questo cruciale settore.

In linea teorica, l'ideale (e non da oggi) sarebbe strutturare l'*iter* intorno alla garanzia di un completo e approfondito esame in Commissione, lasciando all'Aula solo il voto finale: una sorta di procedura per commissione in sede redigente rafforzata, che richiami, per fare l'esempio più noto, il modello inglese. Alla

---

<sup>11</sup> Per un'analisi più approfondita della questione della tempistica di rilascio dei dati, si rinvia a C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in «federalismi.it», 2017, 9, p. 22.

realizzazione *sic et simpliciter* di questo obiettivo si oppone, ovviamente, un ostacolo costituzionale, cioè l'art. 72, co. 4, Cost., che com'è noto impone «la procedura normale» per l'approvazione tra l'altro dei bilanci. Tuttavia, se si condivide l'obiettivo, esso sarebbe raggiungibile anche per via regolamentare, lavorando sui tempi per l'istruttoria e il regime di emendabilità del testo<sup>12</sup>. Ad un'osservazione complessiva, peraltro, emerge che la struttura regolamentare esistente sarebbe già adeguata – se solo fosse minimamente presa in considerazione nel corso dei lavori – e che richiederebbe solo alcuni aggiustamenti.

Certamente adeguati sono, innanzitutto, i tre pilastri su cui è costruita la cornice regolamentare<sup>13</sup>: l'esistenza di un periodo di discussione riservato (cioè la sessione di bilancio); il cd. divieto di trattazione di altri affari (art. 119, co. 4, r.C. e art. 126, co. 11, r.S.)<sup>14</sup>, il filtro di ammissibilità sul ddl iniziale da parte del Presidente della Camera da cui parte l'*iter* (art. 120 r.C. e art. 126, co. 3 e 4, r.S.).

Nella prospettiva citata, non solo opportuno ma necessario sarebbe inoltre mantenere il ruolo centrale già assegnato alle Commissioni Bilancio, che verosimilmente potrebbero essere fuse con le Commissioni Finanze<sup>15</sup>, e che già a regolamenti vigenti gestiscono i rapporti con le commissioni di merito.

In definitiva, la disciplina che richiederebbe la revisione più accurata sarebbe il regime di ammissibilità degli emendamenti: e non tanto per il profilo contenutistico, rispetto al quale i limiti già previsti dall'intarsio tra la legge di

---

<sup>12</sup> Che non a caso rappresentano i due assi di riforma su cui si è sempre indagato in dottrina, senza tuttavia che le numerose e spesso autorevoli sollecitazioni ottenessero risultati concreti: il che spiega, in buona parte, lo scetticismo dichiarato in apertura.

<sup>13</sup> Cfr. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 3° ed. 2018, p. 291 ss.

<sup>14</sup> È evidente che in questo caso resterebbe il problema dei cd. decreti fiscali, cioè di quei decreti-legge che, sfruttando l'eccezione prevista per gli atti urgenti, sono ormai diventati il modo per reperire in corso d'esame le coperture della manovra, anche alla luce dei dati macro e contabili aggiornati (questa, almeno, la giustificazione ufficiale). Qui si pone in realtà un altro problema sistematico dell'ordinamento italiano, cioè la debolezza – per non dire l'assenza – di una reale fase di programmazione, che dovrebbe svolgersi in primavera (entro aprile), e sulla quale la dottrina pressoché unanime rileva la pervicace apatia delle assemblee rappresentative. Pare tuttavia che il potenziamento della fase di programmazione rappresenti l'unico possibile argine al fenomeno dei decreti fiscali: dato che essi forniscono la copertura della manovra, almeno logicamente sarebbe necessario avere stabilito *a priori* e con un minimo di sicurezza quali saranno le poste rispetto alle quali fissare i saldi.

<sup>15</sup> La riduzione del numero delle Commissioni è una conseguenza su cui converge la dottrina pressoché unanime, e uno dei pochi profili che raccoglie il consenso sia dei “sostenitori dei Sì”, sia di quelli del “No”.

contabilità pubblica e i regolamenti sarebbero già sufficienti (se rispettati), quanto per quello della tempistica di presentazione, su cui si tornerà tra un momento.

### 5. (segue) La necessità di ri-costituzionalizzare le prassi

Prima di soffermarsi brevemente su alcune direttrici che potrebbero rappresentare utili criteri di riforma regolamentare, è necessario infatti affrontare il vero nodo di tutto il discorso, cioè le prassi, che richiedono accurata valutazione una per una; con l'obiettivo però non di razionalizzarle (operazione pericolosamente vicina al mero avallo), ma piuttosto di ri-costituzionalizzarle, dato che ormai non hanno evidentemente più nulla a che fare con le pur scarse regole costituzionali sul procedimento legislativo.

Prendendo in esame le principali, una prima macro-prassi è la monocameralizzazione di fatto, affermatasi addirittura con la revisione costituzionale del 2012 e la sua attuazione, per cui si discute in una sola Camera e si impone all'altra, con la fiducia, il voto conforme<sup>16</sup>. Tralasciando, per motivi di spazio, qualsiasi considerazione sul principio bicamerale, va tuttavia segnalata una possibile soluzione, che a Costituzione vigente consentirebbe di salvaguardare almeno nella sostanza il ruolo di entrambe le Camere: la previsione, cioè, che l'istruttoria sul ddl bilancio sia svolta sempre a Commissioni congiunte Camera e Senato, a prescindere da quale sia quella in cui inizia l'*iter*. Vero è che si porrebbe di nuovo il problema dei decreti-legge fiscali – affidati di solito alla Camera che non ha in quel momento all'esame il bilancio, e il cui esame procede in parallelo – che ovviamente impegnano le medesime Commissioni. Va anche ribadito, tuttavia, che la copertura “in corsa” della manovra tramite decreto-legge non fa altro che alimentare la confusione procedurale, oltre a peggiorare sensibilmente la qualità dei prodotti normativi (e la tenuta delle coperture): andrebbe quindi seriamente valutata una soluzione drastica, cioè l'abbandono di tale prassi, migliorando in modo sostanziale la fase di programmazione ed eventualmente – se proprio si ritenesse impossibile evitare l'uso dei decreti fiscali per i già ricordati problemi di aggiornamento dei dati – anticipandone la presentazione, in modo che la loro approvazione preceda il vero e proprio inizio del lavoro sul bilancio.

Si arriva così a quello che è già stato indicato come il vero nodo della sessione, cioè l'incontrollata profusione di emendamenti. Che tuttavia, nonostante una vulgata ormai piuttosto datata, *non sono* quelli di provenienza parlamentare: al contrario, l'instabilità del testo da cui origina la compressione (o addirittura l'irrilevanza) della fase istruttoria deriva dalla presentazione di emendamenti del

---

<sup>16</sup> Per fare un solo e paradigmatico esempio, si ricorda che l'esame e approvazione della legge n. 243 del 2012, di attuazione della riforma costituzionale, si è conclusa presso l'Aula del Senato in *un'ora e mezzo*: per l'analisi puntuale v. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2014, pp. 190-191.

Governo, direttamente, o tramite il relatore o, comunque, esponenti della maggioranza. Il ferreo controllo che le Presidenze delle Commissioni Bilancio prima e dell'Assemblea poi ostentano sugli emendamenti parlamentari cede, infatti, non solo dinanzi a plateali violazioni dei limiti sanciti dalle disposizioni sul cd. contenuto proprio – rispetto ai quali si è assistito, negli anni, a vere e proprie acrobazie interpretative<sup>17</sup> –, quanto piuttosto davanti alle deroghe rispetto ai termini di presentazione degli emendamenti che i regolamenti prevedono a favore del Governo e della Commissione bilancio.

È sfruttando tali maglie larghe che si sono affermate prassi man mano più lasche, tanto da consentire ormai di affermare che per i soggetti menzionati *non esistono più* termini di presentazione. Pertanto, senza soffermarsi sulle singole disposizioni regolamentari, dovrebbe innanzitutto affermarsi in via di principio una linea di riforma regolamentare che elimini – o almeno limiti radicalmente – le deroghe a favore del Governo (il pertugio attraverso cui passano i maxiemendamenti dell'ultimo minuto), facendo eventualmente convergere le eccezioni ai termini di presentazione sulla sola Commissione, consentendo solo al collegio ristretto la presentazione di emendamenti tardivi, sempre a condizione che ne sia stato effettivamente svolto l'esame.

In Aula, non potendo per l'articolo 72, co. 4, Cost. imporre solo il voto finale, si potrebbe a quel punto arrivare eventualmente con testi alternativi, già istruiti dalle Commissioni, sui profili rispetto ai quali in sede referente non si è raggiunto un accordo, o su questioni per cui le opposizioni ritengono necessaria almeno la discussione nella sede plenaria, la cui risonanza presso l'opinione pubblica è indubbiamente maggiore. Le soluzioni procedurali sono diverse, e dipendono dalle scelte sulla discussione in sede referente: condizione minima essenziale è, comunque, che le opzioni al voto dell'Aula non arrivino – com'è sempre più consueto negli anni recenti – a sorpresa.

Con i correttivi tratteggiati, e lavorando a Commissioni congiunte, si potrebbe almeno evitare che si ripetano episodi costituzionalmente inaccettabili come quelli delle ultime due sessioni di bilancio, che a parere di chi scrive – e pur prendendo atto della posizione espressa dalla Corte costituzionale nelle ordinanze n. 60/2020, ma soprattutto n. 19/2020 – hanno segnato il superamento della soglia del costituzionalmente accettabile.

Un'ultima precisazione, anch'essa non certo originale, ma che evidentemente necessita di essere ribadita. Perché i correttivi suggeriti producano qualche effetto, la preconditione logica, prima che giuridica, è che i regolamenti siano rispettati; o quantomeno, seppur interpretati con il margine di flessibilità necessaria alla vita politica, non vengano completamente snaturati in fase applicativa; e l'esperienza parlamentare dell'ultimo ventennio fornisce ampia dimostrazione che così,

---

<sup>17</sup> Ivi, pp. 63-67.

purtroppo, non è. In disparte la nota questione – impossibile da trattare in questa sede – della sindacabilità dei regolamenti da parte della Corte, anche rispetto all'*intra moenia* si tratta di constatazioni che la dottrina avanza da tempo<sup>18</sup>, inascoltata, e che quindi è sufficiente richiamare per punti. Parlando di rimedi interni sarebbe quindi necessario, almeno: ripensare il ruolo dei Presidenti di Assemblea<sup>19</sup>, che non rappresentano più in alcun modo argine alle forzature della maggioranza, né tantomeno del Governo, e da molto tempo non garantiscono più quell'applicazione imparziale delle regole su cui la figura è stata costruita negli anni; rivalorizzare il principio del *nemine contradicente*, riportandolo al suo originario significato di voto dell'Assemblea e non della Conferenza dei Presidenti Gruppo, e possibilmente innalzando la maggioranza necessaria ad una qualificata; valorizzare il ruolo delle Giunte per il regolamento, rendendole organo di appello delle decisioni presidenziali, con la precisazione che esse dovrebbero essere (tornare, nel caso del Senato<sup>20</sup>) a composizione paritaria.

In conclusione, è piuttosto evidente che quanto sinora sostenuto somiglia molto a un libro dei sogni. Ma davanti allo sfacelo delle procedure parlamentari e ai danni incommensurabili che esso ha prodotto e sta producendo alla democrazia (e all'economia) italiane, ai costituzionalisti tocca il compito – anche se con il minimo intento, già dichiarato, di limitare almeno i danni – di continuare ad opporre l'ottimismo della volontà al pessimismo della ragione.

---

<sup>18</sup> Dei temi accennati nel testo si discute da tempo in dottrina: v. ad es. i contributi raccolti in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013.

<sup>19</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO - N. LUPO - G. RIVOCCHI (a cura di), *I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014.

<sup>20</sup> L'art. 18 del regolamento del Senato, dopo la riforma del dicembre 2017, prevede che la Giunta per il Regolamento sia composta di 10 senatori «in modo che sia rispecchiata, per quanto possibile, la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari». In generale sul ruolo delle Giunte per il regolamento v. P. GAMBALE, *Le Giunte per il regolamento nella formazione e nell'interpretazione del diritto parlamentare*, in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., p. 163 ss., pp. 177-178.