



Fascicolo n°. 2/2026  
Data di pubblicazione: 24/04/2026

Autore: Renzo Dickmann\*

## Modifiche al regolamento della Camera dei Deputati e ruolo dei gruppi parlamentari ‘ai tempi’ del maggioritario. Tra innovazione e conservazione

**Sommario:** 1. Una cornice introduttiva. – 2. Le modifiche regolamentari approvate nel novembre 2022 e nell’ottobre 2024. – 2.1. Le modifiche del 2022. – 2.2. Le modifiche del 2024. – 3. Le modifiche regolamentari approvate nel febbraio 2026. – 3.1. In generale. – 3.2. Le previsioni in favore della maggioranza e del Governo. – 3.3. Le modifiche in favore delle opposizioni. – 3.4. Le novità in materia di sindacato ispettivo, atti di indirizzo e controllo parlamentare. – 3.5. Interventi per la razionalizzazione del procedimento legislativo in commissione. – 3.6. Modifiche concernenti gli interventi e i dibattiti incidentali in Assemblea. – 3.7. Modifiche della disciplina dei gruppi parlamentari. – 3.8. Modifiche concernenti il ruolo della Camera ai fini del raccordo tra l’Italia e l’Unione europea. – 3.9. Ulteriori modifiche di manutenzione del Regolamento della Camera. – 4. Regolamenti e governabilità tra Costituzione formale e Costituzione ‘attualizzata’. – 4.1. Il ruolo dei gruppi di maggioranza. – 4.2. La forma di governo parlamentare secondo la Costituzione ‘attualizzata’. – 4.3. L’inversione della direzione dell’indirizzo politico. – 4.4. La possibile riqualificazione del ruolo dei gruppi di opposizione. – 5. In conclusione.

---

\* Consigliere della Camera dei Deputati. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l’Istituzione di appartenenza.

## 1. Una cornice introduttiva.

Nella XIX legislatura è tornato di attualità il tema delle riforme costituzionali alla ricerca di una formula per garantire governabilità e stabilità degli esecutivi anche se sul fronte istituzionale si sono portate a termine solo alcune modifiche del Regolamento della Camera dei deputati<sup>1</sup>.

I regolamenti parlamentari sono cantieri continuamente aperti ai fini della modernizzazione delle Camere e della razionalizzazione delle relative procedure sulla base dell'esperienza del confronto politico quindi è sintomo di vitalità dell'Istituzione parlamentare una costante riflessione sull'effettiva funzionalità dei propri strumenti di lavoro.

Si fa riferimento al ciclo delle riforme dei regolamenti parlamentari avviatosi dopo la riduzione del numero dei parlamentari disposta dalla legge cost. n. 1 del 2020<sup>2</sup>. In un primo tempo si sono registrate alcune limitate modifiche al Regolamento del Senato, adottate alla fine della XVIII legislatura<sup>3</sup>, e a quello della Camera, adottate nella XIX legislatura nel novembre 2022 ma in gran parte elaborate al termine della XVIII<sup>4</sup>; nell'ottobre 2024<sup>5</sup> e soprattutto nel febbraio 2026<sup>6</sup> sono state approvate ulteriori e sostanziali modifiche al solo Regolamento della Camera.

<sup>1</sup> Su tale fronte al momento in cui si scrive è *in itinere* la riforma di cui al disegno di legge costituzionale, approvato in prima deliberazione dal Senato il 18 giugno 2024 (AC 1921, XIX), per modificare la forma di governo, introducendo un modello imperniato sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri contestualmente ai componenti delle Camere, sulla base di un sistema elettorale qualificato da un rilevante premio per la coalizione o lista vincente. Tuttavia la prospettiva di tale riforma pare condizionata nella corrente legislatura dall'esito del *referendum* del 22-23 marzo 2026, con il quale è stata respinta la riforma dell'organizzazione della magistratura approvata dalle Camere, di cui al disegno di legge costituzionale AC 1917/AS 1353, XIX.

<sup>2</sup> Si ricorda anche la legge cost. n. 1 del 2021, con la quale è stato anche abbassato l'elettorato attivo per il Senato a diciotto anni.

<sup>3</sup> Le modifiche al Regolamento del Senato sono state approvate il 27 luglio 2022. Il testo è pubblicato in GU n. 182 del 5 agosto 2022.

<sup>4</sup> Le modifiche al Regolamento della Camera approvate il 30 novembre 2022 (Doc. II, n. 5, XIX; il testo approvato è pubblicato in GU n. 282 del 2 dicembre 2022) riproducono in gran parte alcune modifiche che la Giunta per il Regolamento della Camera aveva già predisposto al termine della XVIII legislatura (si veda la seduta della Giunta per il Regolamento del 9 agosto 2022, *resoc. somm.*, pp. 3 ss., riunitasi a Camere sciolte).

<sup>5</sup> Le modifiche approvate il 16 ottobre 2024 (Doc. II, n. 9, XIX; il testo approvato è pubblicato in GU n. 247 del 21 ottobre 2024) completano in qualche modo l'azione di manutenzione del Regolamento avviata nel 2022. In ordine alle modifiche regolamentari approvate dal Senato nel 2022 e dalla Camera nel 2022 e nel 2024 si vedano L. CIAURRO, *L'ossessione del tempo: le modifiche del 2024 al Regolamento della Camera*, in *Rass. parlam.*, n. 3/2025, 493 ss. (spec. § 3); R. DICKMANN, *Regolamenti parlamentari e governabilità. Alcune ipotesi di riforma*, in *Studi in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2024, 2745 ss.; ID., *La transizione tra la XVIII e la XIX legislatura: nuovi regolamenti per "nuove" Camere?*, in *Federalismi.it*, n. 24/2022 (*paper*, 21 settembre 2022); T. SACCARDI, *L'evoluzione dei Regolamenti parlamentari nei recenti diversi percorsi di Camera e Senato*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2024, 90 ss.; M. NARDINI, *Le prime prassi applicative del nuovo regolamento del Senato e le ulteriori prospettive di riforma regolamentare*, in *Federalismi.it* n. 7/2024, 154 ss.; AA.VV., *I regolamenti parlamentari tra vecchie e nuove questioni* (Atti della giornata di studio in ricordo di S.M. Cicconetti, Roma 8 aprile 2022), a cura di P. Carnevale e E. Frontoni, Napoli, Editoriale scientifica, 2023; M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017 e del 2022*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2023 (spec. § 2 e 3); D.A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore "apolide", sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, in *Federalismi.it*, n. 34/2022; E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, in *Federalismi.it*, n. 30/2022; M. LUCIANI, *Riforme costituzionali e revisione dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, n. 1/2022, 531 ss.; L. CIAURRO, *2022: Odissea nelle modifiche dei regolamenti delle Camere*, in *Rass. parlam.*, 2022, 483 ss.; D. PICCIONE, *Riduzione del numero dei parlamentari e funzionamento dei collegi di Senato e Ca-*

Le revisioni del Regolamento della Camera dei deputati del 2022, del 2024 e del 2026 sono state denominate primo, secondo e terzo 'binario' del ciclo riformatore, che tuttavia deve ritenersi non ancora esaurito, viste alcune importanti novità istituzionali sopraggiunte sul fronte dell'Unione europea in tema di *governance* economica, che implicano modifiche non solo dell'ordinamento legislativo, ed in particolare della legge generale di contabilità 31 dicembre 2009, n. 196, e della legge 'rinforzata' 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio del pareggio di bilancio<sup>7</sup>, ma anche dei regolamenti parlamentari, transitoriamente integrati da prassi applicative convergenti elaborate dalle due Camere<sup>8</sup>.

*mera: metodo e prospettive della revisione regolamentare*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 1/2022, 1 ss.; C. TUCCIARELLI, *Organizzazione e funzionamento delle Camere: quale impatto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari?*, *ibidem*, 1 ss.; G. PICCIRILLI, *Riduzione dei parlamentari: discrasie tra i seguiti regolamentari nelle due Camere*, in *Quad. cost.*, 4/2022, 904 ss.; V. DI PORTO, *Le riforme al regolamento del Senato conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari: una cronistoria con un finale da svelare*, in *Rass. parlam.*, n. 3/2021, 517 ss. Per le modifiche al Regolamento del Senato adottate al termine della XVII legislatura si veda per tutti la ricostruzione offerta da A. CARBONI, M. MAGAROTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018. Una sintetica ed efficace illustrazione delle modifiche apportate al Regolamento della Camera nel 2022 e nel 2024 è contenuta anche nelle relazioni introduttive alle proposte di modifica presentate dalla Giunta per il Regolamento della Camera (Doc. II, n. 5 e n. 9, cit.).

<sup>6</sup> Si tratta delle modifiche approvate il 17 febbraio 2026 (Doc. II, n. 11, XIX; il testo approvato è pubblicato in GU n. 47 del 26 febbraio 2026).

<sup>7</sup> Al Senato è stata approvata una specifica mozione di maggioranza in tal senso (mozione n. 1-00148 Malan, Assemblea del Senato, 28 maggio 2025, *resoc. sten.*, 5-38 e 114-115). L'intenzione di modificare le pertinenti disposizioni del regolamento della Camera dei deputati in un'apposita fase di revisione successiva alla definizione della nuova legislazione statale in materia di contabilità e finanza pubblica risulta espressamente dalla relazione della Giunta per il regolamento della Camera nella sua relazione sulle modifiche regolamentari approvate nel 2026 (Doc. II, n. 11, cit., spec. p. 13).

<sup>8</sup> Il quadro normativo europeo sul quale si articola la disciplina della nuova *governance* economica dell'Unione europea è stato aggiornato sulla base delle seguenti fonti, approvate il 29 aprile 2024: regolamento (UE) 2024/1263 (in vigore dal 30 aprile 2024), che sostituisce la disciplina relativa al coordinamento delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale ("braccio preventivo" del PSC); regolamento (UE) 2024/1264 (in vigore dal 30 aprile 2024), che modifica la disciplina per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi ("braccio correttivo" del PSC); direttiva (UE) 2024/1265 (da recepire entro il 31 dicembre 2025), che modifica la disciplina relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, di cui alla direttiva (UE) 2011/85. Per una ricostruzione del quadro normativo in materia sia consentito rinviare per brevità a R. DICKMANN, *Governance economica europea, ordinamento nazionale e decisione parlamentare di bilancio. prime considerazioni*, in *Federalismi.it*, n. 29/2024, 49 ss. (e ult. bibl. *ivi cit.*). Alcune novità a livello nazionale implicate dalla nuova disciplina europea sono già oggetto di disciplina in via di prassi, come ad es., il superamento del Documento di economia e finanza (DEF) e della relativa Nota aggiuntiva (NaDEF) ad opera del Documento di finanza pubblica (DFP) e del Documento programmatico di finanza pubblica (DPFP); altri documenti nazionali sono previsti direttamente a livello europeo, come il (primo) Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine (PSB) e il Documento di finanza pubblica (DFP). In sede parlamentare questi documenti sono esaminati con le stesse procedure previste per l'esame del (soppresso) DEF, sulla base di quanto convenuto con alcune risoluzioni approvate dalle Commissioni Bilancio delle due Camere, che codificano una sorta di disciplina 'transitoria' della materia; per il contenuto e sul procedimento di esame del DFP si vedano le identiche risoluzioni n. 7-00289 Lucaselli e altri, approvata il 1° aprile 2025, dalla Commissione Bilancio della Camera, in *resoc. somm.*, pp. 55-63, e n. 7-00020 Liris e altri, approvata il 2 aprile 2025 dalla Commissione Bilancio del Senato, in *resoc. somm. suppl. sed. n. 368*, pp. 23 ss., spec. pp. 37-40 - Doc. XXIV, n. 25; per il contenuto e il procedimento di esame del DPFP si vedano le identiche risoluzioni n. 7-00329 Lucaselli e altri, approvata il 18 settembre 2025 dalla Commissione Bilancio della Camera, in *resoc. somm.*, pp. 52 ss., spec. pp. 62-63, e n. 7-00028 Liris, approvata dalla Commissione Bilancio del Senato il 17 settembre 2025, in *resoc. somm.*, sed. pom. n. 440, pp. 38 ss., spec. 44-45, Doc. XXIV, n. 32.

Con riferimento al Regolamento della Camera le modifiche del 2022 e del 2024 (vedi *infra* § 2) sono essenzialmente ‘tecniche’ (molte con efficacia differita alla XX legislatura) e consistono nel superamento di norme obsolete, nel consolidamento di prassi interpretative, nella razionalizzazione di alcuni profili procedurali del procedimento legislativo in Assemblea, in semplificazioni per la redazione degli atti di sindacato ispettivo e per lo svolgimento degli atti di indirizzo, nonché nella riduzione di *quorum* per attivare strumenti procedurali e del numero di componenti di alcuni organi in proporzione al ridotto numero dei deputati, senza alterare la funzionalità dei vigenti istituti regolamentari. Tra le modifiche del terzo binario approvate nel 2026, tutte in vigore a partire dalla XX legislatura, ve ne sono invece di più sostanziali e per alcuni aspetti innovative, anche se la maggior parte sono ispirate alla medesima logica ‘evolutiva’ che ha ispirato le modifiche precedenti (vedi *infra* § 3).

Dal complesso delle modifiche che si esamineranno risulta comunque evidente il grande impegno profuso nella XIX legislatura nella modernizzazione del Regolamento della Camera da parte di tutti i gruppi, che si sono confrontati in un clima di tendenziale reciproca collaborazione, cosa che ha consentito di compiere un passo in avanti molto significativo al fine di rendere più efficienti i processi decisionali parlamentari, assestando il ciclo trentennale di riforme regolamentari avviatosi nel 1997 dopo la prima riforma elettorale maggioritaria. In questo contesto la disamina svolta consente di anticipare una questione sulla quale si tornerà nel § 4: il Regolamento, pur ampiamente modificato, si è evoluto ma non trasformato *in radice* in quanto ne risulta preservato l’impianto originario di base, risalente al 1971, in particolare per quanto riguarda il ruolo dei gruppi. Questo aspetto sarà approfondito alla luce degli effetti determinati dalla transizione dal sistema elettorale proporzionale a quello maggioritario nella caratterizzazione della forma di governo parlamentare, nello svolgimento della quale l’apporto dei gruppi si rivela cruciale.

## 2. Le modifiche regolamentari approvate nel novembre 2022 e nell’ottobre 2024.

### 2.1. Le modifiche del 2022.

Prima di passare in rassegna le modifiche al Regolamento della Camera approvate nel 2026, pare utile una rapida e sintetica disamina riepilogativa di quelle apportate nel 2022 e nel 2024.

Sia consentita una preliminare notazione di metodo: nell’impossibilità in questa sede di illustrare in termini ricostruttivi ciascun istituto oggetto delle modifiche passate in rassegna, si fa riassuntivamente rinvio ai manuali di diritto parlamentare per la loro collocazione sistematica tra le funzioni parlamentari, anche se occorrerà curare anche di questi un conseguenziale approfondito aggiornamento<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> L. CIAURRO, V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2024; G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2023; A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Franco Angeli, Milano, 2024; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2023; S.M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2024 (agg. a cura di E. Fron-

La Giunta per il Regolamento, nella riunione del 23 novembre 2022, aveva definito le modifiche del primo binario in stretta correlazione alla riduzione del numero dei deputati disposta con la legge costituzionale n. 1 del 2020. Tali modifiche, come ricordato in gran parte definite alla fine della XVIII legislatura<sup>10</sup>, sono state approvate in Assemblea nella legislatura successiva, il 30 novembre 2022<sup>11</sup>.

Si tratta di modifiche, in parte in vigore dal 1° gennaio 2023 e in parte dalla XX legislatura, volte ad adeguare i *quorum* e la composizione numerica degli organi della Camera dei deputati. Si sono inoltre soppresse alcune disposizioni regolamentari contenenti anch'esse soglie numeriche superate o desuete.

In generale sono stati adeguati tutti i *quorum* con nuove soglie lievemente aumentate rispetto al parametro strettamente proporzionale, applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2023. Unica eccezione a questo adeguamento è quella costituita dall'art. 44, comma 1, RC, relativo alle soglie numeriche previste per chiedere la chiusura della discussione in Assemblea e in commissione, che non è stata variata.

Inoltre si è rideterminato il numero minimo richiesto per la costituzione dei gruppi parlamentari (ridotto da venti a quattordici) e delle componenti politiche del Gruppo Misto di cui al primo e all'ultimo periodo del comma 5 dell'art. 14 RC (ridotto, rispettivamente, da dieci a sette e da tre a due) e il numero dei componenti della Giunta delle elezioni e della Giunta per le autorizzazioni a procedere (che passano, rispettivamente, da trenta a venti deputati e da ventuno a quindici deputati<sup>12</sup>), con decorrenza dalla XX legislatura in quanto le modifiche regolamentari sono sopravvenute alla costituzione nella XIX legislatura tanto dei gruppi e delle componenti politiche del Gruppo Misto quanto delle stesse Giunte. Non si è invece modificata la composizione numerica del Comitato per la legislazione.

## 2.2. Le modifiche del 2024.

Le modifiche regolamentari del secondo binario sono state definite dalla Giunta il 24 settembre 2024<sup>13</sup> e approvate in Assemblea il 16 ottobre 2024<sup>14</sup>.

Tali modifiche, in vigore dal 1° gennaio 2025, sono state elaborate per razionalizzare e superare istituti e snodi procedurali obsoleti, che in alcuni casi determinavano complicazioni formalisti-

---

toni); R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Jovene, Napoli, 2018. Un utile compendio delle fonti sul Parlamento in generale è offerto da F.S. TONIATO, *Codice parlamentare*, Senato della Repubblica - Giuffrè, Roma-Milano, 2025.

<sup>10</sup> Vedi nota 4.

<sup>11</sup> Assemblea della Camera, *resoc. sten.*, 29 novembre 2022, pp. 81 ss.; *ibidem*, 30 novembre 2022, pp. 88 ss.

<sup>12</sup> Tuttavia con le modifiche approvate nel 2026 (vedi *infra* § 3.3) i componenti della Giunta delle elezioni saliranno a venticinque e quelli della Giunta per le autorizzazioni potranno essere integrati per assicurare la composizione proporzionale dei gruppi e la presenza di rappresentanti di tutti i gruppi.

<sup>13</sup> Vedi nota 5.

<sup>14</sup> Assemblea della Camera, *resoc. sten.*, 15 ottobre 2024, pp. 1 ss.; *ibidem*, 16 ottobre 2024, pp. 15 ss.

che o inutili duplicazioni nell'ambito dei dibattiti parlamentari, consolidando per altro verso alcune prassi vigenti.

Alcune novità riguardano i tempi delle discussioni. Si tratta delle modifiche agli artt. 24, 39 e 83 RC, con la riduzione del limite generale degli interventi da trenta a dieci minuti (ma nel caso in cui nella discussione sulle linee generali di un progetto di legge per un gruppo sia iscritto a parlare un solo deputato a tale intervento si applica il limite di venti minuti) e le conseguenti modifiche di coordinamento per i casi in cui il termine era più elevato. Sono stati ricalibrati i termini per la discussione delle mozioni di fiducia e sfiducia e per i progetti di legge costituzionale e in materia elettorale (ridotti, rispettivamente, da sessanta e quarantacinque a trenta minuti). Le modifiche non riguardano i progetti di legge di delegazione e quelli di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, per i quali i termini non si applicavano già di fatto per via del contingentamento. Anche gli interventi dei relatori sono stati ridotti da venti a dieci minuti. Resta invece fissato in trenta minuti (con una modifica di coordinamento dell'art. 24 RC) il tempo minimo da attribuire per la discussione generale a ciascun gruppo (tempo che prima poteva essere impiegato da un solo deputato, mentre con la modifica può essere distribuito tra almeno tre deputati, salvi i limiti del contingentamento). È preservato il potere del Presidente di aumentare, per uno o più oratori di ciascun gruppo, i termini previsti per la durata degli interventi se la particolare importanza degli argomenti in discussione lo richieda.

Con alcune modifiche agli artt. 47 e 49 RC si è intervenuti sulla durata della sospensione dei lavori in caso di mancanza del numero legale, ridotta da sessanta a non meno di venti minuti, analogamente a quanto già disposto dal Regolamento del Senato (artt. 108, comma 4, RS per l'Assemblea e 30, comma 5, RS per le commissioni), e sul termine di preavviso per lo svolgimento delle votazioni qualificate, ridotto da venti a dieci minuti, e di quelle senza registrazione dei nomi, ridotto da dieci a cinque minuti.

Con riferimento al procedimento legislativo in Assemblea è stata superata la fase di discussione di ciascun articolo e del complesso degli emendamenti ad esso riferiti, nella quale in teoria ciascun deputato poteva intervenire di regola per venti minuti. Al riguardo ci si è uniformati all'impostazione della disciplina relativa ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, per i quali la discussione è unica e si riferisce all'articolo unico del disegno di conversione e dove la durata degli interventi scende a quindici minuti. L'esperienza ha infatti dimostrato che la fase di discussione di ciascun articolo duplicava la discussione generale e anticipava quella sui singoli emendamenti. A tal fine si è modificato l'art. 85 RC, con la previsione di una discussione unica e complessiva per tutti gli articoli di un progetto di legge e per tutte le proposte emendative ad essi riferiti, con la precisazione che può intervenire un solo deputato per gruppo per dieci minuti. Il Presidente può concedere la parola a un deputato per ciascuna delle componenti politiche del Gruppo misto stabilendo le modalità e i limiti di tempo degli interventi. Tuttavia l'esperienza sta rivelando che anche la discussione unica degli articoli e delle proposte emendative ad essi riferite secondo la nuova disciplina (fase peraltro raramente attivata) duplica la discussione sulle linee generali.

Si è poi intervenuti sulla disciplina degli ordini del giorno, riscrivendo l'art. 88 RC. In tal caso le modifiche sono innovative e meritano un approfondimento.

Gli ordini del giorno, come precisato al comma 1 dell'art. 88 RC, recano istruzioni o impegni al Governo quindi non hanno in alcun modo efficacia emendativa o interpretativa del testo normativo al quale si riferiscono<sup>15</sup>.

La fase di esame degli ordini del giorno acquisisce un particolare rilievo quando, in seguito al voto di fiducia sull'articolo del disegno di legge di conversione che converte un decreto-legge, risultano preclusi tutti gli emendamenti ad esso riferiti. Tale questione si pone solo alla Camera visto che al Senato dopo il voto di fiducia gli ordini del giorno sono preclusi. Quello sugli ordini del giorno si è trasformato progressivamente in un dibattito essenzialmente politico, nel quale le opposizioni trasferiscono le questioni connesse al provvedimento d'urgenza al di là della valenza effettiva degli strumenti discussi, pertanto è stato necessario operare alcuni interventi di razionalizzazione.

Si è stabilito *in primis* che il termine di presentazione degli ordini del giorno non è più quello della votazione dell'ultimo articolo di un progetto di legge ma è fissato dal Presidente, sentiti i presidenti dei gruppi, come accade, in via di prassi, in caso di posizione della questione di fiducia su un decreto-legge. Ciò aiuta molto la Presidenza e il Governo, che possono disporre di più tempo per esaminare gli ordini del giorno, ai fini, rispettivamente, delle valutazioni di ammissibilità e dell'espressione dei pareri di merito, e consente che la discussione si svolga in continuità, senza frequenti sospensioni per esaminare ordini del giorno presentati all'ultimo momento. Il Presidente può comunque consentire la presentazione di ordini del giorno oltre il termine stabilito quando ciò appaia necessario nel corso della discussione degli articoli di un progetto di legge, cioè ad esempio quando l'ordine del giorno serva a risolvere un problema, di norma politico, non risolvibile con un emendamento, a condizione che l'ordine del giorno sia sottoscritto da un presidente di gruppo.

Con riferimento al contenuto si è disposto che gli ordini del giorno devono recare istruzioni o impegni al Governo “in relazione a specifiche disposizioni della legge in esame”, superando la dizione precedente, che faceva riferimento in generale a istruzioni al Governo “in relazione alla legge in esame”, formula che consentiva ampi margini di ammissibilità con riferimento al contenuto degli ordini del giorno. Si è inoltre stabilito che gli ordini del giorno (come le mozioni e le risoluzioni, per le quali si veda *infra*) devono rispettare limiti di lunghezza nel rispetto dei principi di concisione, essenzialità e chiarezza, che nell'ordinamento della Camera erano stati già anticipati e concretamente declinati per gli atti di sindacato ispettivo con il parere della Giunta per il Regolamento del 3 agosto 2016 (che aveva fissato per essi anche un limite numerico di parole).

Si è inoltre eliminata la fase dell'illustrazione degli ordini del giorno, durante la quale ciascun proponente aveva titolo ad intervenire per cinque minuti, e si è lasciata solo quella della votazione, con possibilità di dichiarare il voto con un unico intervento sul loro complesso (per un mas-

---

<sup>15</sup> La Corte cost., sent. 28 gennaio 1983, n. 31, punto 2 in diritto, ha precisato che gli ordini del giorno, in quanto atti monocamerale interni a ciascuna assemblea e privi della natura e delle forme delle leggi, non possono essere considerati *ipso iure* dotati di una qualche funzione surrogatoria rispetto alle incertezze interpretative delle leggi alle quali si riferiscono.

simo di otto minuti, anziché i cinque precedenti<sup>16</sup>) o con non più di tre interventi distinti (invece dei precedenti due) ma sempre con il limite complessivo di otto minuti per ciascun deputato (invece dei precedenti dieci).

Quanto alla fase delle votazioni, è stato precisato, consolidando regole già vigenti in via di prassi, che il Governo può esprimere parere favorevole, eventualmente subordinato all'accettazione da parte del presentatore di una proposta di riformulazione, o parere contrario, oppure può accogliere l'ordine del giorno come raccomandazione. Non si procede alla votazione degli ordini del giorno sui quali il Governo abbia espresso parere favorevole, anche subordinato ad una riformulazione accolta dal presentatore, e di quelli accolti dal Governo come raccomandazione con il consenso del presentatore. Se invece il presentatore non accetta l'accoglimento dell'ordine del giorno come raccomandazione e ne chiede la votazione, si procede al voto previa nuova espressione del parere da parte del Governo. In ogni caso il Governo può rimettersi all'Assemblea. È esclusa in ogni caso la votazione per parti separate degli ordini del giorno.

Infine è stata soppressa la previsione per la quale il Presidente poteva investire l'Assemblea della decisione sull'ammissibilità di un ordine del giorno riprodotto un emendamento respinto. Si trattava di una previsione desueta e in contrasto con il principio per il quale le decisioni di tipo regolamentare sono sottratte al voto politico (a maggioranza) dell'Assemblea e sono rimesse in via esclusiva al Presidente della Camera nello svolgimento del proprio ruolo di garante del buon andamento dei lavori parlamentari (art. 8, comma 1, RC).

Ad ogni modo tali modifiche sulla base dell'esperienza maturata dopo la loro introduzione non impediscono che lo svolgimento degli ordini del giorno consista in un dibattito sostanzialmente analogo a quello sugli emendamenti, soprattutto quando questi siano preclusi per effetto del voto di fiducia. Infatti spesso le opposizioni enfatizzano la portata degli atti discussi, assimilandola a quella degli emendamenti, mentre gli ordini del giorno, proprio in ragione della loro natura, dovrebbero essere svolti entro il perimetro di una interlocuzione diretta ed esclusiva tra proponente e Governo, in quanto non implicano lo svolgimento dell'indirizzo politico generale<sup>17</sup>.

Si è poi intervenuti sulla disciplina delle mozioni e delle risoluzioni, prevedendo espressamente il vincolo di contenuto omogeneo e l'esigenza che le premesse siano formulate in termini essenziali, al fine di contenere la lunghezza degli atti nel rispetto dei principi di concisione, essenzialità e chiarezza; tale vincolo è stato limitato alle premesse per evitare di vincolare oltre misura la formulazione delle proposte di indirizzo politico nella parte dispositiva.

---

<sup>16</sup> Dalla XX legislatura per effetto della modifica a tale articolo approvata nel 2026 sarà previsto che ogni singolo intervento non possa durare più di cinque minuti (vedi *infra* § 3.5).

<sup>17</sup> In altra sede si è espressa l'opinione per la quale gli ordini del giorno non dovrebbero essere votati (anche per non confonderli con gli altri atti di indirizzo) ma solo accolti o non accolti dal Governo sulla base di una interlocuzione diretta tra di esso e i proponenti (sul punto si veda, volendo, R. DICKMANN, *Regolamenti parlamentari e governabilità*, cit., spec. 2757-2760). Oltretutto l'esperienza ha evidenziato che, da quando è stato modificato nel senso illustrato nel testo l'art. 88 RC, gli ordini del giorno posti in votazione con il parere contrario del Governo o con sue proposte di riformulazione non accolte sono stati sempre respinti (tranne il n. 10 approvato il 29 aprile 2026 nel corso dell'esame del ddl cost. n. 2564-A, XIX per 'Roma Capitale'), confermando la sostanziale inutilità in tali circostanze del voto degli ordini del giorno. Inoltre il fatto che gli ordini del giorno si votano consente che siano preceduti da dichiarazioni di voto, cosicché il relativo esame può essere strumentalizzato a fini ostruzionistici.

Si è anche chiarito che la votazione di una mozione o di una risoluzione si può fare per parti separate solo se lo chiedano i presentatori, il Governo o un presidente di gruppo, e comunque se vi consenta il primo firmatario, così da evitare il ricorso a votazioni per parti separate fatte per motivi diversi (essenzialmente ostruzionistici) da quelli prettamente inerenti all'esigenza di evidenziare specifici punti della mozione sui quali consentire la differenziazione del voto dei gruppi.

Al riguardo si osserva che, consentendo la votazione per parti separate di atti di indirizzo con pareri del Governo favorevoli solo su alcune parti (con eventuali riformulazioni), in caso di approvazione di singoli 'pezzi' di atti delle opposizioni concorrenti con quello (in genere unitario) della maggioranza si legittima il paradosso per il quale è lasciato al Governo il compito di discernere gli indirizzi degli atti delle opposizioni non assorbiti da quello di maggioranza<sup>18</sup>.

Si registrano poi alcune modifiche per consolidare prassi e indirizzi interpretativi previgenti, con riferimento alla fissazione in dieci mesi del turno di presidenza del Comitato per la legislazione, di cui al parere della Giunta per il Regolamento del 16 ottobre 2001 (art. 16-*bis*, comma 2, RC), alla disciplina del numero legale in commissione, secondo le indicazioni della lettera del Presidente della Camera del 4 luglio 1996 e la relativa consolidata prassi (artt. 46, comma 1, 51, comma 1, e 54, comma 5, RC, che prescrivono la presenza necessaria della maggioranza dei componenti per la validità delle deliberazioni nelle sedute elettive, per deliberare in sede legislativa e redigente, per approvare risoluzioni e pareri su atti del Governo e ogni volta che si esprima definitivamente la volontà dell'organo, nonché di almeno un quarto dei componenti nelle altre sedi) e alla formalizzazione dei pareri della Commissione affari costituzionali *ex art.* 117 Cost. sugli emendamenti in Assemblea, di cui al parere della Giunta per il Regolamento del 16 ottobre 2001 (art. 86, comma 2-*bis*, RC). Si è inoltre previsto espressamente che le risoluzioni nel corso del dibattito su comunicazioni del Governo o su mozioni devono essere presentate entro un termine fissato dal Presidente (art. 118, comma 1, RC).

Altre modifiche consistono nell'abrogazione espressa di norme univocamente disapplicate, come quelle sul voto dell'Aula sull'abbinamento delle mozioni (art. 112, comma 1, RC), sugli ordini del giorno riferiti a mozioni (art. 114, comma 4, RC) e sulla comunicazione alle commissioni dell'ordine del giorno delle riunioni del CNEL (art. 147, comma 1, RC).

Infine sul piano pratico si è prevista la possibilità di presentare petizioni in formato digitale, ai sensi dell'art. 109, comma 1, RC, come già previsto al Senato (art. 140, comma 2-*bis*, RS).

### 3. Le modifiche regolamentari approvate nel febbraio 2026

#### 3.1. In generale.

---

<sup>18</sup> Sul punto alcune riflessioni sono contenute in R. DICKMANN, *op. ult. cit.*, spec. 2760-2762. Una possibile soluzione per le risoluzioni (ma non per le mozioni) discende dalle modifiche apportate nel 2026 all'art. 118 RC, per le quali si veda *infra* § 3.4.

Le modifiche regolamentari costituenti il terzo binario del percorso riformatore del Regolamento della Camera nella XIX legislatura sono state approvate il 17 febbraio 2026<sup>19</sup> ed entreranno tutte in vigore a partire dalla XX legislatura (art. 153-*septies* RC).

Le direttrici di tali modifiche sono state tracciate dal Presidente della Camera nella riunione della Giunta per il Regolamento del 23 ottobre 2024<sup>20</sup> e si possono sintetizzare nei seguenti obiettivi: razionalizzare gli strumenti procedurali per assicurare maggiore partecipazione ai lavori parlamentari; rinforzare gli strumenti del controllo parlamentare e del sindacato ispettivo e riorganizzare l'esame degli atti di indirizzo; dare maggiore certezza dei tempi di esame degli argomenti inclusi nella programmazione dei lavori (di maggioranza e di opposizione); individuare soluzioni procedurali alternative rispetto alla posizione della questione di fiducia, al fine di favorire il confronto politico sui testi legislativi e in particolare sugli emendamenti ad essi riferiti, anziché confinarlo alla sola fase degli ordini del giorno, assicurando al contempo certezza dei tempi per la conclusione dell'esame dei provvedimenti. Il dibattito in Giunta è stato essenzialmente conforme alle indicazioni della Presidenza<sup>21</sup> e le relative acquisizioni sono state confermate dall'Assemblea<sup>22</sup>.

In generale le modifiche apportate nel 2026 consistono sia in innovazioni sotto il profilo della funzionalità dei rapporti tra Governo, maggioranza e opposizioni e per il buon andamento dei lavori parlamentari, sia in interventi di consolidamento, semplificazione o razionalizzazione di prassi vigenti e per adeguare o eliminare disposizioni desuete.

Si è inteso preservare un approccio funzionale all'ammodernamento e alla razionalizzazione di molti istituti all'insegna dell'equilibrio e all'occorrenza anche del compromesso tra le parti politiche<sup>23</sup>. Tuttavia, essendosi conservato l'impianto generale del Regolamento circa le funzioni degli organi della Camera, a parere personale è rimasta sullo sfondo la questione, sulla quale si tornerà *infra* nel § 4, del mancato riconoscimento della non equivalenza sotto il profilo del ruolo politico tra gruppi di maggioranza e di opposizione, indotta dalla legislazione elettorale ad effetto maggioritario.

In questo paragrafo, analogamente a quanto svolto nel precedente § 2 per le riforme del 2022 e del 2024, si offrirà solo una rassegna delle modifiche approvate nel 2026, occasionalmente ar-

---

<sup>19</sup> Si veda nota 6.

<sup>20</sup> Doc. II, n. 11, cit., p. 2; Giunta per il Regolamento, *resoc. somm.*, 23 ottobre 2024, pp. 3-7

<sup>21</sup> Il dibattito in Giunta per il Regolamento si è svolto prevalentemente nell'ambito di un gruppo di lavoro animato dai tre relatori Fornaro, Iezzi e Angelo Rossi e formato dai rappresentanti dei gruppi. Di tale gruppo di lavoro non ci sono atti pubblici. Sulla riforma si registrano le sedute della Giunta per il Regolamento del 23 ottobre 2024 (*resoc. somm.*, p. 3 ss.), 2 luglio 2025 (*resoc. somm.*, p. 6 ss.), 31 luglio 2025 (*resoc. somm.*, pp. 3 ss., dove sono pubblicati anche i primi testi della riforma), 18 dicembre 2025 (*resoc. somm.*, pp. 3 ss., dove sono pubblicate le proposte emendative), 21 gennaio 2026 (*resoc. somm.*, pp. 3 ss., dove è iniziato l'esame delle proposte emendative) e 27 gennaio 2026 (*resoc. somm.*, pp. 3 ss., dove è proseguito l'esame delle proposte emendative e si è approvato il testo da sottoporre all'Assemblea - Doc. II, n. 11, cit.).

<sup>22</sup> Assemblea della Camera, *resoc. sten.*, 16 febbraio 2026, pp. 1 ss.; 17 febbraio 2026, *ibidem*, pp. 59 ss.

<sup>23</sup> Nel contesto della discussione sulle linee generali si segnalano sul punto gli interventi dei relatori Fornaro, Iezzi e Angelo Rossi in Assemblea della Camera, *resoc. sten.*, 16 febbraio 2026, pp. 1 ss. (spec. Fornaro, p. 2, Iezzi, p. 3 e Angelo Rossi, p. 4).

ricchita da riflessioni critiche funzionali ad introdurre le considerazioni svolte successivamente nel § 4.

A tal fine si ritiene di evidenziare in apertura le modifiche di natura più ‘politica’, connesse cioè al ruolo dei gruppi parlamentari e del Governo in Parlamento, che si possono raggruppare in due insiemi: previsioni ‘in favore’ della maggioranza e del Governo (§ 3.2) e previsioni a garanzia delle opposizioni (§§ 3.3 e 3.4). Tuttavia anche alcune delle modifiche esaminate negli altri paragrafi sono state concepite al fine di dare evidenza ai gruppi di opposizioni.

### ***3.2. Le previsioni in favore della maggioranza e del Governo.***

Solo poche modifiche regolamentari recano significative agevolazioni per la maggioranza e il Governo ai fini dell’esame in Assemblea dei progetti di legge, e *in primis* dei disegni di legge governativi, tutte da tempo auspicate in sede di dibattito dottrinale<sup>24</sup>.

A parere personale si tratta delle modifiche regolamentari più significative tra quelle adottate nella XIX legislatura, perché incrementano effettivamente la funzionalità e la celerità del processo legislativo, la qual cosa presenta un determinante rilievo sotto il profilo dell’azione di governo.

Una prima novità consiste nel superamento del termine di almeno ventiquattro ore prima della votazione della questione di fiducia (l’oggetto della quale, *ex art* 116, comma 4, RC, può comunque non essere una disposizione di un progetto di legge o un emendamento ad esso riferito ma, ad esempio, un atto di indirizzo), mantenendo inalterate le fasi successive al voto di fiducia, cioè (per i progetti di legge) l’esame degli ordini del giorno e il voto finale (art. 116, comma 3, RC). Non si è invece ritenuto di riprodurre la previsione vigente al Senato, che esclude lo svolgimento degli ordini del giorno e (in caso di disegni di legge consistenti in un articolo unico come i disegni di legge di conversione di decreti-legge) anche le dichiarazioni di voto e il voto finale dopo l’approvazione della questione di fiducia posta sull’approvazione dell’articolo unico (art. 161, comma 3-*bis*, RS).

La ‘parentesi’ delle ventiquattro (non prevista al Senato) nella prassi, in assenza di accordi unanimi tra i gruppi per derogarvi, si è risolta in un vantaggio per le opposizioni nel ritardare l’esame dei disegni di legge sui quali il Governo ricorre alla fiducia, creando difficoltà nell’organizzazione dei tempi della discussione, con l’aggravante che, riducendo di fatto di un giorno solo alla Camera i sessanta giorni complessivi di vigenza del decreto-legge prescritti dalla Costituzione per la relativa conversione, sembra anche di dubbia costituzionalità.

Una seconda novità consiste nella modifica dell’art. 154, comma 1, RC, nel senso di prevedere l’applicazione del contingentamento dei tempi nel caso in cui il Governo non ritenga di avvalersi del voto di fiducia su disegni di legge di conversione di decreti-legge, assicurando comunque che la conversione intervenga in tempi certi, nel rispetto dei termini di vigenza dei decreti di cui

---

<sup>24</sup> In tal senso si vedano, volendo, R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura*, cit., spec. § 4; ID., *Regolamenti parlamentari e governabilità*, cit., spec. § 2 (e ult. bibl. *ivi cit.*).

all'art. 77 Cost. A fronte di ciò si è previsto che in presenza di provvedimenti d'urgenza particolarmente complessi, su richiesta di un presidente di un gruppo di opposizione, il Presidente della Camera possa disporre l'aumento di un terzo del tempo originariamente assegnato, nonché l'aumento di un quinto del numero degli emendamenti di cui è garantita la votazione (art. 85-*bis*, comma 2, RC).

Una terza modifica riguarda l'art. 69 RC: analogamente a quanto già previsto per i progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica dal comma 3 dell'art. 123-*bis* RC, si introduce in via generale al comma 2 dell'art. 69 la possibilità di fissare un termine finale per l'approvazione ('corsia preferenziale') di progetti di legge dei quali si sia dichiarata l'urgenza ancorché non si tratti di disegni di legge collegati.

Con queste due ultime modifiche si è ritenuto di creare le condizioni non solo per disincentivare il Governo a porre la questione di fiducia sui decreti-legge ma anche per favorire la presentazione di disegni di legge ordinari, aprendo per tali due categorie di provvedimenti la prospettiva di un ritorno ad un più ordinato svolgimento del procedimento legislativo nel rispetto del bicameralismo simmetrico.

### ***3.3. Le modifiche in favore delle opposizioni.***

Un gruppo più numeroso di modifiche mira all'irrobustimento dello statuto delle opposizioni<sup>25</sup>. Si tratta di interventi su diverse disposizioni regolamentari volti a favorirne una declinazione più garantista dell'effettivo esame degli atti di iniziativa di gruppi di opposizione.

Si è previsto l'obbligo di convocare la Giunta per il Regolamento in caso di richiesta motivata e fondata di una minoranza qualificata pari ad almeno un quarto dei componenti della Camera (art. 16, comma 1-*bis*, RC), al fine di consentire che su questioni connesse all'utilizzo di istituti regolamentari in chiave politicamente rilevante la decisione della Presidenza possa essere preceduta da un dibattito di tipo politico-istituzionale, anche se non necessariamente la richiesta è riservata ai gruppi di opposizione, visto che il relativo *quorum* è calcolato sui componenti della Camera. Tale previsione è analoga a quella di cui all'art. 18 RS, comma 3-*bis*, RS, che prescrive che, quando uno o più presidenti di gruppo la cui consistenza sia pari ad un terzo della composizione del Senato sollevino una questione di interpretazione del Regolamento del Senato, il Presidente sottopone la questione alla Giunta. Al riguardo si ritiene di precisare che in esito a tali dibattiti non può scaturire alcun indirizzo interpretativo vincolante delle Giunte nei confronti dei Presidenti delle Camere, titolari esclusivi del potere di interpretare in via definitiva i Regolamenti ex artt. 8 RC e 8 RS.

---

<sup>25</sup> L'obiettivo di rinforzare lo statuto delle opposizioni e le funzioni di controllo sull'operato del Governo era stato evocato espressamente in alcuni interventi della Presidenza della Camera (ad es., Giunta per il Regolamento, 31 luglio 2025, *resoc. somm.*, spec. 3; 23 ottobre 2024, *ibidem*, spec. 4-5) e dei relatori (*ibidem*, 2 luglio 2025, spec. 5-6).

Si è codificata la prassi per la quale le presidenze delle Giunte delle elezioni e per le autorizzazioni sono attribuite ad esponenti dell'opposizione, prevedendone la decadenza in caso di passaggio a gruppi di maggioranza (artt. 17, comma 2, e 18, comma 4, RC).

Si è operata una ulteriore correzione della composizione numerica delle Giunte. In particolare la Giunta delle elezioni dalla XX legislatura sarà composta da venticinque deputati (in luogo dei venti di cui alla modifica regolamentare del 2022) nominati dal Presidente secondo criteri di proporzionalità e in rappresentanza di *tutti* i gruppi parlamentari non appena costituiti (art. 17, comma 1, RC). Con riferimento alla Giunta per le autorizzazioni, non caratterizzata dal requisito dell'immutabilità dei propri componenti, il numero di quindici componenti a decorrere dalla XX legislatura non è stato modificato ma si è introdotto un meccanismo di flessibilità nella composizione, analogo a quello previsto per la Giunta per il Regolamento, che consente al Presidente della Camera, ove necessario al fine di garantire il rispetto della proporzionalità e del criterio della rappresentanza di tutti i gruppi costituitisi all'inizio della legislatura, di disporre l'integrazione della composizione della Giunta (art. 18, comma 1, RC).

Per la Giunta per le autorizzazioni si è poi adottata una specifica norma (art. 18-*bis*, comma 1, ultimo periodo, RC) per risolvere la questione dell'accesso agli atti trasmessi dall'autorità giudiziaria ai fini delle deliberazioni sulle richieste di autorizzazione a procedere per i reati ministeriali, previste dalla legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1. Di tali atti, dei quali possono prendere visione, ma senza estrarne copia, solo i deputati componenti della Giunta, si consente la visione anche ai (soli) presidenti dei gruppi non rappresentati nella Giunta, o a un loro delegato, secondo termini e modalità stabiliti dalla Giunta stessa, e dopo la presentazione in Assemblea della relazione di cui all'art. 18-*ter*, comma 1, RC<sup>26</sup>.

Una ulteriore modifica riguarda l'art. 144 RC, dove si è introdotta la previsione (comma 1-*bis*) per la quale la proposta di una indagine conoscitiva avanzata da almeno un terzo dei componenti della commissione deve essere sottoposta, previa intesa con il Presidente della Camera (imprescindibile per tutte le indagini conoscitive al fine di verificare il rispetto degli ambiti di competenza delle commissioni precedenti), alla deliberazione della commissione entro dieci giorni dalla raggiunta intesa, allo scopo di scongiurare intenti dilatori della maggioranza in commissione in ordine alla relativa deliberazione (che tuttavia può essere contraria in quanto da adottare pur sempre a maggioranza).

Ulteriori modifiche servono a garantire l'effettività delle quote di tempi e di argomenti riservati alle opposizioni, in particolare con riguardo alle proposte di legge.

Si è modificato l'art. 24, comma 3, RC per garantire l'effettività dell'esame dei progetti di legge iscritti nel calendario dei lavori su richiesta di un gruppo di opposizione. Vi si prevede che almeno una seduta sia dedicata al loro esame e che la data di iscrizione in calendario di progetti di legge in quota opposizione non possa essere successivamente differita dalla Conferenza dei presi-

---

<sup>26</sup> Osserva sul punto la Giunta per il Regolamento che la stessa questione si pone per il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR) per i gruppi non presenti in quell'organo ma una analoga soluzione non potrebbe che essere adottata in via legislativa (Doc. II, n. 11, p. 7).

denti di gruppo, salvo che vi consenta il gruppo di opposizione interessato. Più in generale si prevede che sugli argomenti iscritti in quota opposizione non sono ammesse in Assemblea richieste di inversione dell'ordine del giorno o di rinvio dell'esame, salvo il consenso del gruppo interessato. Analogamente non è ammessa la presentazione di questioni pregiudiziali di merito e questioni sospensive mentre sono ammesse quelle di costituzionalità (art. 40, comma 6, RC). In caso di rinvio in commissione deliberato dall'Assemblea, che comunque non può avvenire per più di due volte, la proposta di legge di iniziativa delle opposizioni è iscritta nel programma in modo da consentire all'Assemblea di discuterla non oltre due mesi da ciascun rinvio (art. 24, comma 3, RC).

Si è aggiornata la prassi previgente in tema di abbinamento in sede referente di progetti di legge indicati dalle opposizioni: all'art. 77 RC si è aggiunto un nuovo comma 4, dove si prevede che in questi casi la commissione procede all'abbinamento con altri progetti di legge e alla scelta del testo base con l'assenso del rappresentante in commissione del gruppo di opposizione che ha richiesto la trattazione del progetto di legge, con la novità per la quale gli emendamenti approvati dalla commissione senza lo specifico consenso del gruppo richiedente l'iscrizione sono inclusi nella relazione per l'Assemblea e sono sottoposti al voto dell'Assemblea come emendamenti della commissione, cioè non sono automaticamente inclusi nel testo da essa predisposto ma vi devono essere consolidati con un apposito voto dell'Assemblea. Tale modifica da un lato riduce i poteri di modifica della commissione e della maggioranza ivi presente rispetto ai progetti di legge delle opposizioni, differendo ogni decisione definitiva all'Assemblea, dall'altro garantisce la realizzazione del fine delle previsioni del calendario in ordine alle quote di opposizione, cioè l'*effettiva* trattazione nel merito degli argomenti richiesti, assicurando che la discussione in Assemblea possa avere a oggetto lo specifico testo dell'opposizione. Nello stesso tempo, in caso di emendamenti 'contro' il testo dell'opposizione approvati dall'Assemblea, i firmatari di opposizione della proposta di legge possono ritirarla anche durante l'esame in Assemblea, che conseguentemente si conclude.

Sempre con riferimento alla discussione di argomenti iscritti in calendario su richiesta di gruppi delle opposizioni, si è prevista l'attribuzione a tali gruppi di tempi maggiori nel contingentamento (art. 24, comma 7, RC). In particolare si è introdotto uno "statuto speciale"<sup>27</sup> riservato ai progetti di legge costituzionale ed elettorale, per i quali, fermo restando quanto previsto dal comma 12 dell'art. 24 RC (che ne consente il contingentamento a partire dal secondo calendario nel quale siano iscritti), per le fasi successive alla discussione sulle linee generali l'organizzazione dei tempi è stabilita distintamente per la discussione degli articoli, per la quale è assegnato a ciascun gruppo un tempo minimo di trenta minuti, e per le fasi successive. In tal modo nella discussione degli articoli di tali progetti di legge, come configurata dopo la riforma dell'art. 85 RC definita nel 2024 e in vigore dal 1° gennaio 2025 (vedi *supra* § 2.2), i gruppi potranno disporre in ogni caso del tempo di trenta minuti previsto dal comma 3 dell'art. 85 RC per lo svolgimento degli interventi.

---

<sup>27</sup> Così definito dalla Giunta in Doc. II, n. 11, cit., p. 8.

A tale disciplina, riservata ai soli progetti di legge costituzionale ed elettorale, si affianca quella di cui al nuovo comma 1-*quater* dell'art. 41 RC, che dispone che per tali progetti non può essere deliberata la 'seduta fiume', istituto affermatosi da tempo nella prassi e finalmente registrato nel Regolamento, che consiste nella prosecuzione ininterrotta della seduta deliberata dall'Assemblea ai fini dell'esame e della votazione finale di un progetto di legge, con le modalità indicate dal Presidente della Camera in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo.

Altre modifiche regolamentari riguardano l'iscrizione all'ordine del giorno delle mozioni di fiducia e sfiducia (art. 115, commi 1 e 3, RC, modificati consolidando l'univoca prassi vigente) e la possibilità di raddoppio del *question time* per i gruppi di opposizione di maggiore consistenza numerica (art. 135-*bis*, comma 2, RC); in particolare a tale ultimo riguardo, previa richiesta in Conferenza dei presidenti di gruppo in sede di definizione del calendario, al comma 2 dell'art. 135-*bis* RC è aggiunto un periodo dove si prevede che il numero di interrogazioni per il *question time* presentate dai gruppi di opposizione di consistenza numerica superiore a quaranta deputati può essere raddoppiato una volta al mese purché le interrogazioni siano indirizzate a due ministri diversi.

Come si può notare si tratta di interventi che in generale servono essenzialmente ad ampliare gli spazi e i tempi di intervento per i gruppi delle opposizioni e a garantire l'effettivo esame degli argomenti da essi proposti, fermo restando che l'eventuale esito deliberativo rimane comunque subordinato al principio del voto a maggioranza.

### ***3.4. Le novità in materia di sindacato ispettivo, atti di indirizzo e controllo parlamentare.***

Con altre modifiche regolamentari si è cercato di rinforzare le funzioni di sindacato ispettivo, indirizzo e controllo, anche se gli istituti che ne qualificano l'espressione non sono stati modificati sotto il profilo funzionale.

Sul fronte del sindacato ispettivo si registrano numerose novità, con particolare attenzione per gli atti di sindacato ispettivo urgenti.

Con riferimento alle interrogazioni a risposta immediata (*question time*) si è ricordato *supra* al § 3.3 il raddoppio mensile degli atti svolgibili ai sensi dell'art. 135-*bis*, comma 2, RC su richiesta dei gruppi di opposizione di particolare consistenza numerica. Inoltre il tempo per l'illustrazione di ciascun atto è stato elevato da uno a due minuti (135-*bis*, comma 4, RC).

Per quanto riguarda lo svolgimento del *premier question time* (con l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri o di un Vice Presidente del Consiglio) da un lato se ne è prevista la limitazione ad almeno una volta per programma trimestrale (a fronte della previsione attuale di due volte per calendario), dall'altro, in caso di indisponibilità del Presidente o di un Vice Presidente del Consiglio per tutta la durata del programma (e salvo diverso accordo tra i gruppi), si è previsto a titolo compensativo il raddoppio delle sedute dedicate al *question time* 'normale' (art. 135-*bis*, comma 1, RC) nella settimana successiva a quella in cui si sia consolidata l'indisponibilità del Presidente o di un Vice Presidente del Consiglio nel programma. Obiettivo di tale innovazione è as-

sicurare la presenza del Presidente del Consiglio o di un Vice Presidente allo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata almeno una volta per ciascun programma dei lavori<sup>28</sup>.

È inoltre previsto lo svolgimento del *question time* in commissione non più due volte al mese bensì una volta alla settimana (art. 135-ter, comma 1, RC), allo scopo di incentivare il ricorso sistematico e continuativo a questo tipo di strumento di sindacato ispettivo per avere dal Governo informazioni aggiornate su argomenti di attualità di specifico interesse di ciascuna commissione.

Si è modificata la disciplina delle interpellanze urgenti (art. 138-bis, comma 1, RC), configurando un aumento del numero delle interpellanze sottoscrivibili dai deputati (non più di due per deputato per ciascun mese di lavoro parlamentare) e riducendo il numero di sottoscrizioni necessarie per la loro presentazione (dieci deputati in luogo degli attuali venti) e il tempo dell'intervento di illustrazione da quindici a cinque minuti (art. 138, comma 1, RC).

Si è inoltre previsto all'art. 134, comma 2, RC un meccanismo di rafforzamento dello svolgimento delle interrogazioni ordinarie a risposta scritta, prevedendo che in caso di mancata risposta del Governo nei termini previsti (elevati da venti a quarantacinque giorni) l'interrogazione, previo sollecito del Presidente della Camera al Ministro per i rapporti con il Parlamento, è iscritta all'ordine del giorno della prima seduta dell'Assemblea dedicata allo svolgimento di interrogazioni.

All'art. 139-bis RC, nell'ambito di uno nuovo Capo XXXI-bis, si è introdotta una specifica regolamentazione delle informative del Governo, con alcune significative novità rispetto alla prassi consolidata. Si prevede in particolare una durata massima dell'intervento introduttivo del rappresentante del Governo di venti minuti, dopo il quale seguono gli interventi di un rappresentante per ciascun gruppo per non più di dieci minuti e in ordine decrescente rispetto alla relativa consistenza numerica, nonché di un rappresentante per ciascuna componente politica del gruppo misto. Si è quindi introdotta la nuova previsione per la quale dopo tali interventi il rappresentante del Governo può replicare per non più di cinque minuti.

Una novità nella dimensione del controllo consiste nell'introduzione della 'valutazione delle politiche pubbliche', affidata alle commissioni permanenti per il tramite di appositi comitati permanenti (art. 22, comma 4, RC), senza peraltro ulteriori precisazioni circa la perimetrazione dell'oggetto e delle connesse metodologie di valutazione, che potranno evidentemente essere mutuati anche dall'ordinamento generale.

Si è inoltre previsto (art. 16-bis, comma 4, RC), come al Senato (art. 20-bis, comma 5, RS), che il parere del Comitato per la legislazione abbia ad oggetto anche la 'valutazione d'impatto' della normativa esaminata, con evidente rinvio alla normativa già vigente in materia<sup>29</sup>, e che, sulla base

---

<sup>28</sup> Nella relazione della Giunta per il Regolamento (Doc. II, n. 11, cit., p. 9) si precisa che con riferimento al *question time* nella riunione della Giunta del 27 gennaio 2026 il Presidente della Camera ha concordato sull'interpretazione proposta dai relatori nella precedente riunione del 21 gennaio relativamente all'obbligo per il Governo di attenersi al contenuto dell'interrogazione alla quale si riferisce la risposta, escludendo quindi la possibilità che il rappresentante del Governo possa utilizzare atti successivi di *question time* per rispondere ulteriormente a interrogazioni già svolte.

<sup>29</sup> Si segnalano in via meramente esemplificativa le previsioni di cui all'art. 14, commi 1-11, della legge 28 novembre 2005, n. 246, dove si prevedono l'analisi tecnico-normativa - ATN (direttiva PCm 10 settembre 2008, come modificata con dPCm 30 ottobre 2024, e circ. DAGL-PCm n. 9916 del 14 novembre 2024), nonché l'analisi di impatto

dell'attività consultiva svolta, il Comitato curi un costante monitoraggio della legislazione, con particolare riferimento alla qualità della produzione normativa e all'uso delle fonti, procedendo all'audizione di ministri e ad ulteriori attività conoscitive ai sensi degli artt. 143, comma 1, e 144 RC, peraltro già consentite in via di prassi (art. 16-*bis*, comma 6-*ter*, RC). Il Comitato è anche chiamato ad esprimersi sui documenti di programmazione politica e legislativa dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 126-*quater*, comma 2, RC, sulla base dei parametri di cui al comma 4 dell'art. 16-*bis* RC e relativamente alle parti specificamente dedicate all'illustrazione delle tecniche di produzione normativa.

Si è poi consolidata la prassi delle audizioni in commissione, anche congiuntamente con il Senato, dei candidati durante l'esame delle proposte di nomina del Governo (art. 143, comma 4, RC).

Con riferimento agli atti di indirizzo si è introdotta una relazione semestrale del Governo sullo stato di attuazione delle mozioni e risoluzioni approvate dalla Camera nel semestre precedente (art. 143, comma 1, RC).

Si segnala inoltre una nuova disciplina delle mozioni, che viene adeguata al modo in cui già si svolge in via di prassi il loro esame, abolendo la previsione della fase degli emendamenti, da tempo in desuetudine, ed evitando alcune 'forzature' del senso politico dello strumento registratesi sempre nella prassi, come la riformulazione delle premesse delle mozioni da parte del Governo, che potrà proporre modifiche solo alla parte dispositiva ma con portata circoscritta e riferita alla stessa materia trattata nella parte oggetto di riformulazione.

Con una modifica dell'art. 112 RC si allinea la disciplina dei termini di presentazione delle mozioni (anche ai fini dell'abbinamento con eventuali altri atti concorrenti sullo stesso tema, che attualmente possono essere presentati anche dopo la chiusura della discussione sulle linee generali) a quella analoga introdotta nel 2024 e già in vigore per ordini del giorno e risoluzioni, di cui agli artt. 88, comma 1, e 118 RC.

All'art. 118 RC si modifica l'ordine delle votazioni delle risoluzioni, definendone uno diverso da quello cronologico ordinariamente applicato nella prassi: si voteranno prioritariamente le risoluzioni sottoscritte dal maggior numero di deputati, tenendo conto della consistenza numerica dei gruppi se firmate da presidenti dei gruppi, in modo tale da rendere più chiari gli effetti preclusivi sulle risoluzioni successive in base al tenore degli indirizzi contenuti in tali atti.

### ***3.5. Interventi per la razionalizzazione del procedimento legislativo in commissione.***

---

della regolamentazione - AIR e la verifica dell'impatto della regolamentazione - VIR (dPCm 15 settembre 2017, n. 169). Ai sensi degli artt. 4 e 6 della legge 10 novembre 2025, n. 167 sono svolte anche l'analisi di impatto generazionale (nell'ambito dell'AIR) e di genere (nell'ambito dell'AIR e della VIR), secondo modalità definite con dPCm, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005. Ad ogni modo gli Uffici delle Camere monitorano nel dettaglio i profili evocati dalle nuove previsioni regolamentari, curando regolari pubblicazioni (tra le quali si segnala il Rapporto annuale sullo stato della legislazione) e offrendo un monitoraggio periodicamente aggiornato sui rispettivi siti istituzionali.

Come anticipato, molte delle riforme del 2026 sono funzionali a risolvere diseconomie e aporie nella gestione degli istituti regolamentari che qualificano il procedimento legislativo soprattutto in commissione.

Si registrano a tal fine modifiche per la razionalizzazione del procedimento in sede referente, essenzialmente codificando prassi in vigore rivelatesi proficue o risolvendo alcune criticità emerse in sede applicativa delle previgenti norme regolamentari.

In particolare si è modificato l'art. 79 RC, sistemando i poteri ordinatori del presidente della commissione al fine di garantire la conclusione dell'esame in sede referente entro i tempi imposti dal calendario dei lavori in Assemblea.

Con una riformulazione del comma 1 dell'art. 79 RC si è inteso riconoscere in termini sistemici che i poteri del presidente della commissione sono funzionali all'obiettivo di assicurare la conclusione dell'esame dei progetti di legge all'ordine del giorno; a tal fine, in caso di mancato raggiungimento in sede di ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della maggioranza di cui all'art. 26, comma 3, RC, spetta al presidente determinare i modi e i tempi dell'organizzazione del procedimento in sede referente, compreso lo svolgimento di attività conoscitive e istruttorie, incluse quelle richieste da uno o più gruppi di opposizione, al fine di riservare ad esse un tempo congruo in relazione alla complessità del provvedimento e ai tempi disponibili.

È stata definita anche la questione dei termini di presentazione di emendamenti da parte del relatore e del Governo sia in generale sia nelle fasi finali del procedimento e la questione della necessità di avere piena consapevolezza del significato normativo di tali testi.

A tal fine si è codificata la prassi per la quale i presidenti di commissione, che in realtà se ne sono avvalsi occasionalmente, possono fissare termini per la presentazione di emendamenti e di proposte di riformulazione di emendamenti anche da parte del Governo e del relatore; tali proposte di modifica, per agevolare la piena comprensione della relativa portata normativa, devono essere accompagnati in ogni caso da una relazione illustrativa. Scopo di tale previsione è quello di conferire ordine a tale fase, con particolare riferimento al potere del relatore e del Governo di presentare proposte di modifica e riformulazioni oltre i termini stabiliti specie nelle fasi finali del procedimento in sede referente, rispettandone in ogni caso il relativo legittimo titolo previsto in via regolamentare. A tal fine la presentazione di tali proposte, cosiddette 'fuori sacco', può essere autorizzata in casi di eccezionale rilevanza o per cause sopravvenute, specificamente valutati dal presidente della commissione, stabilendo, in caso di nuovi emendamenti (ma non per le riformulazioni), e sempre che ne sia fatta richiesta, un congruo termine in relazione al complessivo tempo disponibile per la presentazione di subemendamenti.

Con il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 79 RC si è consolidato l'istituto delle 'segnalazioni' degli emendamenti da votare (soprattutto al fine di contrastare l'ostruzionismo di opposizione mediante la presentazione di numerosi emendamenti), stabilendo che il numero massimo di emendamenti segnalati dai gruppi di cui è assicurata la votazione è ripartito tra i gruppi medesimi per una parte in misura eguale e per l'altra in misura proporzionale alla loro consistenza numerica.

Nel medesimo comma 1-*bis* si è codificato il principio generale, già vigente nella prassi e comunque valido in tutte le fasi e in tutte le sedi, per il quale possono rendere dichiarazioni di voto

solo i componenti delle commissioni o i loro sostituti (essendo la dichiarazione di voto strettamente funzionale al successivo voto), con il richiamo ai limiti previsti dall'art. 85, comma 4, RC per quanto concerne le dichiarazioni di voto sugli emendamenti. Resta fermo, come già avviene in via di prassi, che il presidente della commissione può ridurre progressivamente la durata degli interventi quando ciò serva a garantire la conclusione del procedimento in sede referente in termini compatibili con il calendario dei lavori dell'Assemblea.

Sempre con riferimento alla sede referente si sono introdotte disposizioni che assicurano già in tale fase, in analogia con quanto previsto per la fase di esame in Assemblea dall'art. 86, comma 4-*bis*, RC, che le condizioni nei pareri della Commissione Bilancio motivate con esclusivo riferimento all'osservanza dell'art. 81, terzo comma, Cost. (copertura finanziaria) s'intendono presentate e sono poste in votazione come corrispondenti proposte recanti la soppressione o la modificazione del testo oggetto del parere. Analoga disposizione è stata introdotta per i pareri alle commissioni competenti espressi dal Comitato per la legislazione con condizioni formulate in modo specifico e testuale (art. 16-*bis*, comma 6, RC); qualora la commissione destinataria del parere non adegui il testo del progetto alle condizioni formulate nel parere del Comitato, respingendo i corrispondenti emendamenti, deve dar conto delle ragioni nella relazione all'Assemblea.

Con riferimento al Comitato per la legislazione è stato codificato il parere della Giunta per il Regolamento del 6 ottobre 2009, che consente a tale organo di esprimere a richiesta un secondo parere sui decreti-legge in caso di loro modifiche da parte della commissione, elevando tuttavia il *quorum* necessario per la richiesta di tale parere da un quinto a un quarto dei componenti della commissione destinataria del parere stesso; il secondo parere può essere espresso sia nuovamente alla commissione competente, se i tempi del calendario lo consentono, sia direttamente all'Assemblea (art. 96-*bis*, comma 1-*bis*, RC).

Inoltre con riferimento ai pareri della Commissione Bilancio si è codificata la prassi di differenziare l'eventuale contrarietà giustificata da ragioni di garanzia dell'osservanza dell'art. 81, terzo comma, Cost. da altre ipotesi di contrarietà di tipo non rigidamente tecnico, fondate su vincoli di tipo politico alle risorse impiegate per la copertura finanziaria (art. 87, comma 3-*bis*, RC).

Non è invece stato modificato il numero delle commissioni permanenti, tema sul quale la Giunta ha ritenuto necessaria una riflessione approfondita e specifica, specie con riferimento alla determinazione del perimetro delle competenze delle commissioni alla luce dell'evoluzione del contesto economico, sociale, culturale e politico e delle trasformazioni straordinarie che lo sviluppo tecnologico impone all'agenda parlamentare<sup>30</sup>. Solo per la VII Commissione si è prevista una modifica della denominazione di cui all'art. 22 RC meramente ricognitiva di competenze ad essa già spettanti (da 'Cultura, scienza, istruzione' a 'Cultura, sport, istruzione, scienza, ricerca ed editoria').

Si segnala ancora ai fini della pubblicità dei lavori la possibilità di attivare la trasmissione via *web-tv*, attualmente prevista per l'esame in sede legislativa e redigente, per lo svolgimento di audizioni e di indagini conoscitive e per il *question time* in commissione, anche (ove ne sia avanzata ri-

---

<sup>30</sup> Doc. II, n. 11, cit., spec. p. 9.

chiesta da almeno tre deputati) per l'esame in sede referente relativamente alla votazione sul mandato al relatore sui progetti di legge ai sensi dell'art. 65, comma 1, lett. c), RC, essenzialmente al fine di dare evidenza al contenuto politico delle correlate dichiarazioni di voto.

Si registrano inoltre alcune novità in tema di esame dei progetti di legge di iniziativa popolare e dei consigli regionali presentati alla Camera, di cui al nuovo art. 100-*bis* RC.

Il Presidente della Camera, prima di darne annuncio all'Assemblea, dispone per i progetti di legge di iniziativa popolare la verifica e il computo delle firme degli elettori proponenti al fine di accertare la regolarità del progetto<sup>31</sup>. Le competenti commissioni, entro un mese dall'assegnazione, deliberano sulla 'presa in considerazione' dei progetti di legge di iniziativa popolare e dei progetti di legge di iniziativa dei consigli regionali loro assegnati. A tal fine, presso ogni commissione può essere istituito, con compiti istruttori, un apposito comitato permanente ai sensi dell'art. 22, comma 4, RC. La commissione procede in ogni caso all'audizione di rappresentanti dei promotori dei progetti di legge di iniziativa popolare e dei consigli regionali proponenti. Se la deliberazione ai fini della 'presa in considerazione' è favorevole, previe intese (ove necessarie) con il Presidente del Senato ai sensi dell'art. 78 RC, la commissione avvia la discussione del progetto, che deve concludersi entro due mesi da tale deliberazione, salvi i termini più brevi se ne sia dichiarata l'urgenza ai sensi dell'art. 69 RC. Se la deliberazione ai fini della 'presa in considerazione' è contraria, ne viene data comunicazione scritta e motivata ai promotori o ai consigli regionali che hanno presentato la proposta. Dopo due mesi dalla deliberazione della commissione favorevole alla 'presa in considerazione' il Presidente della Camera inserisce il progetto di legge nel calendario dei lavori dell'Assemblea. La medesima disciplina si applica se, decorsi tre mesi dall'assegnazione, non sia stata assunta alcuna deliberazione sulla 'presa in considerazione' né sia stata avanzata una richiesta di proroga del termine, comunque non superiore ad un mese<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Se le firme non sono sufficienti ai sensi dell'art. 71, secondo comma, Cost. il progetto e le firme sono restituiti ai promotori.

<sup>32</sup> Con riferimento alla 'presa in considerazione' pare interessante richiamare alla memoria l'omonimo istituto di cui all'art. 133 del Regolamento della Camera vigente prima della riforma del 1971, che era riferito alle proposte di legge di iniziativa parlamentare comportanti oneri finanziari. Quell'istituto a sua volta ne richiamava uno analogo originatosi nel periodo statutario alla luce dell'art. 10 dello Statuto albertino, che attribuiva l'iniziativa legislativa non ai singoli parlamentari ma a ciascuna delle Camere nel loro complesso, il quale valeva in quel contesto come prima delle tre letture in cui si sostanzava il procedimento legislativo statutario. Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana l'istituto di cui al ricordato art. 133 divenne meramente rituale perché inconciliabile con gli artt. 71 Cost., che prevede l'iniziativa dei singoli deputati, e con l'art. 72 Cost., che prevede di norma due letture (in commissione e in Assemblea) dei progetti di legge e pertanto fu soppresso con la riforma regolamentare del 1971. Al di là della suggestione evocativa indotta dal *nomen iuris* ci si domanda se la disciplina di cui al nuovo art. 100-*bis* RC, configurando in sostanza la possibilità di una reiezione anticipata dei soli progetti di legge di iniziativa popolare e regionale in esito ad una deliberazione istruttoria della commissione (dove il nuovo istituto potrebbe essere assimilato per l'effetto ad una questione pregiudiziale, non votabile in commissione in sede referente ex art. 79, comma 9, RC) e non dell'Assemblea, sia conforme all'art. 72, primo comma, Cost., che pone sullo stesso piano procedurale "ogni disegno di legge" per il quale prescrive ordinariamente l'esame prima in commissione e poi in Assemblea, prescindendo dunque dal titolare dell'iniziativa. Sull'antico istituto della 'presa in considerazione' si vedano A. BOZZI, *L'iniziativa legislativa parlamentare e la presa in considerazione*, In *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, Milano, Giuffrè, 1967, vol. 3, 173 ss.; C.A. MARCHETTI, *Sulla "presa in considerazione" delle proposte d'iniziativa regionale*, in *Montecitorio: vita del Parlamento*, n. 11/1956, 3 ss. Al Senato si ricorda con il medesimo *nomen iuris* l'istituto della presa in considerazione delle petizioni di cui all'art. 141, comma 2, RS.

Si segnalano anche alcuni correttivi di fasi del procedimento legislativo in Assemblea suggeriti dall'esperienza: il riconoscimento ai presidenti dei gruppi, indipendentemente dalla loro consistenza numerica, della facoltà di subemendare gli emendamenti 'fuori sacco' della commissione e del Governo in Assemblea (art. 86, comma 5, RC) e la riduzione da otto a cinque minuti della durata del singolo intervento per dichiarazione di voto sugli ordini del giorno, ferma restando la previsione del tempo di otto minuti per il complesso di tre interventi sugli ordini del giorno (art. 88, comma 2, RC).

### ***3.6. Modifiche concernenti gli interventi e i dibattiti incidentali in Assemblea.***

L'esperienza ha rivelato che gli interventi e i dibattiti incidentali, in genere su iniziativa di deputati delle opposizioni, determinano ritardi nello svolgimento dei punti all'ordine del giorno quando sono mossi da finalità ostruzionistiche. Si sono pertanto resi necessari alcuni interventi di razionalizzazione.

*In primis* si è intervenuti in ordine agli interventi sull'ordine dei lavori, compresi quelli volti alla richiesta di svolgimento di informative urgenti.

In particolare con il comma 1 dell'art. 41 RC si limita l'ammissibilità degli interventi sull'ordine dei lavori, recependo i vincoli già definiti con il parere della Giunta per il Regolamento del 24 ottobre 1996: si riconoscono ammissibili solo gli interventi che vertano in modo diretto e univoco sullo svolgimento e sulle modalità della discussione in corso o della deliberazione o comunque del passaggio procedurale nel quale, al momento in cui vengono proposti, sia impegnata l'Assemblea, o che riguardino questioni di eccezionale rilevanza e urgenza, questi ultimi comunque ammessi quando sia esaurita la trattazione del punto dell'ordine del giorno e prima che si passi ad un nuovo punto del medesimo. Si prevede inoltre che possono parlare dopo il proponente solo un oratore contro e uno a favore per non più di tre minuti. Se l'Assemblea sia chiamata a decidere dal Presidente su richiami diversi da quelli al Regolamento, si vota con procedimento elettronico senza registrazione dei nomi.

Con il comma 1-*bis* dell'art. 41 RC si prevede che all'inizio della seduta, anche durante il decorso del tempo di preavviso necessario prima di procedere alle votazioni, un deputato per ciascun gruppo che ne abbia fatto richiesta prima della seduta possa intervenire, per non più di tre minuti, per chiedere lo svolgimento di un'informativa urgente da parte del Governo *ex art. 139-bis* RC (vedi *supra* § 3.4); si possono associare od opporre altri gruppi con un intervento di un deputato per ciascuno di essi di durata non superiore a due minuti. In tale fase non può comunque essere avanzata più di una richiesta di informativa per ciascun gruppo.

La ragione di tali modifiche consiste nel tentativo di razionalizzare questo tipo di interventi, molto frequenti specie nella XIX legislatura a cura soprattutto dei gruppi delle opposizioni, che danno luogo a dibattiti estemporanei su questioni contingenti non connesse agli argomenti all'ordine del giorno anche se di sicura attualità politica, con la conseguenza di non consentire l'ordinato svolgimento dei punti iscritti all'ordine del giorno e di introdurre surrettiziamente questioni non previste dal calendario dei lavori.

Nello stesso spirito di razionalizzazione con il nuovo comma 1-*ter* dell'art. 41 RC si disciplinano i cosiddetti interventi di fine seduta, codificando il parere della Giunta per il Regolamento del 19 novembre 2015: in particolare si prevede che, al termine della seduta, con esclusione dei casi di prolungamento notturno e per una durata complessiva non superiore a trenta minuti ripartiti fra i gruppi in modo proporzionale alla loro consistenza numerica, si possono svolgere interventi, di regola per non più di tre minuti ciascuno, diversi da quelli di cui al comma 1 (cioè diversi dalle questioni pregiudiziali formali come appunto, gli interventi sull'ordine dei lavori o per richiamo al Regolamento), volti a sollecitare la risposta ad atti del sindacato ispettivo ovvero ad avanzare ulteriori richieste di informativa, nonché quelli volti a chiarire il proprio pensiero espresso nella seduta precedente. Le relative richieste di intervento sono comunicate alla Presidenza, con l'indicazione del relativo oggetto, almeno un'ora prima della conclusione della seduta.

Si segnala anche l'abolizione del processo verbale in Assemblea e in commissione (artt. 11, 32 e 34 RC), ritenuto dalla Giunta<sup>33</sup> un atto rituale e suscettibile di strumentalizzazione a fini ostruzionistici in quanto attualmente si prevede comunque l'approvazione mediante una votazione (implicita o, se richiesto, esplicita senza registrazione dei nomi) di esso e delle relative eventuali proposte di modifica; allo stato senza l'approvazione del processo verbale non si può proseguire nella trattazione degli argomenti all'ordine del giorno.

### ***3.7. Modifiche della disciplina dei gruppi parlamentari.***

Altre modifiche riguardano i gruppi parlamentari in ordine ad alcuni aspetti della disciplina della loro costituzione (art. 14, comma 2, RC) e per scoraggiare il fenomeno del trasformismo o 'transfughismo' parlamentare, prevedendo in particolare come al Senato (artt. 13 e 27, commi 3-*bis* e 3-*ter*, RS) la decadenza dei membri dell'Ufficio di Presidenza della Camera e degli uffici di presidenza delle commissioni chiamati a far parte del Governo o in caso di cambiamento di gruppo, ad eccezione del Presidente della Camera (artt. 5, commi 7-*bis* e 10, e 20, comma 1, RC). La decadenza non si verifica se la cessazione sia deliberata dal gruppo di provenienza, in caso di scioglimento o fusione con altri gruppi o in caso di iscrizione, all'atto della costituzione, ad un gruppo formato ai sensi dell'art. 14, comma 2, RC. Si è ricordato *supra* al § 3.3 la codificazione della prassi per la quale decadono anche i presidenti di opposizione delle Giunte delle elezioni e per le autorizzazioni a procedere ove passino a gruppi di maggioranza.

Per quanto riguarda la costituzione dei gruppi, fermo restando il requisito minimo numerico di quattordici deputati, già fissato a decorrere dalla XX legislatura con le modifiche del 2022, si è prevista una disciplina più puntuale per la formazione dei gruppi in deroga al suddetto requisito numerico, con una formulazione della disposizione non più connessa a uno specifico sistema elettorale vigente, al quale invece fa riferimento la vigente disciplina, cosa che ha imposto ripetuti interventi interpretativi e di adattamento a cura della Giunta per il Regolamento.

---

<sup>33</sup> Doc. II, n. 11, cit., spec. pp. 10-11.

Per effetto della nuova disciplina l'Ufficio di Presidenza dalla XX legislatura potrà autorizzare la costituzione di un gruppo con un numero di iscritti inferiore a quattordici, e comunque di norma non inferiore a sette, purché questo rappresenti un partito o un movimento politico risultante dall'aggregazione di più forze politiche, che abbia presentato con il medesimo contrassegno propri candidati o liste di candidati in almeno venti circoscrizioni nazionali, accedendo secondo la legge elettorale vigente all'assegnazione dei seggi. L'Ufficio di presidenza, fermo restando, di norma, il suddetto requisito numerico minimo di sette, potrà altresì autorizzare la costituzione di un gruppo composto da deputati appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle regioni di insediamento di tali minoranze, e da deputati eletti nelle regioni di cui all'art. 116, primo comma, Cost., lo statuto delle quali preveda la tutela di minoranze linguistiche. In tal caso non si potrà formare una omologa componente politica all'interno del gruppo misto (art. 15, comma 5, RC).

Si prevede poi che, se si costituiscono gruppi con meno di quattordici deputati ma con almeno sette deputati, questi gruppi possono designare uno stesso deputato in due commissioni (art. 19, comma 3, RC).

Il nuovo art. 56-*bis*, comma 1, RC prevede che, quando si deve procedere alla formazione di organi collegiali bicamerali, il Presidente della Camera promuove le opportune intese con il Presidente del Senato al fine di assicurare, nel rispetto del criterio della proporzionalità, la rappresentanza del maggior numero di gruppi parlamentari costituiti nei due rami del Parlamento.

Si disciplina espressamente e specificamente anche il contributo ai gruppi a carico del bilancio della Camera. L'art. 15, comma 3-*bis*, RC prevede che annualmente l'Ufficio di presidenza determina uno stanziamento per i contributi ai gruppi, ripartito per una parte (non inferiore ad un trentesimo dello stanziamento) in misura uguale tra tutti i gruppi costituitisi all'inizio della legislatura, compresi quelli in deroga al limite numerico, e per la restante parte in misura proporzionale alla consistenza numerica dei gruppi, compresi quelli costituitisi nel corso della legislatura. Si prevede altresì che spetta all'Ufficio di presidenza definire con propria deliberazione le destinazioni possibili del contributo assegnato ai gruppi ai fini di cui al comma 4 dell'art. 15 RC.

Una novità di rilievo consiste nella penalizzazione dei passaggi ad altro gruppo di singoli deputati, per i quali opererà nel calcolo del contributo spettante al nuovo gruppo di iscrizione del deputato (in proporzione alla consistenza numerica) una riduzione alla metà della quota del contributo, rimanendo l'altra metà assegnata al gruppo di provenienza; tale riduzione non opererà in caso di passaggi di gruppo che investano contestualmente almeno sette deputati originariamente iscritti allo stesso gruppo i quali poi costituiscano un nuovo gruppo, configurando una scissione su base politica (art. 15, comma 3-*bis*, RC). Queste modifiche sono modellate su alcune analoghe disposizioni introdotte nel Regolamento del Senato alla fine della XVIII legislatura, che tuttavia contengono ulteriori previsioni in materia di limiti alla costituzione dei gruppi e per contrastare il transfughismo parlamentare non prive di risvolti problematici sul piano della costituzionalità,

commentate in altra sede<sup>34</sup>, che opportunamente non sono state recepite nel Regolamento della Camera.

### ***3.8. Modifiche concernenti il ruolo della Camera ai fini del raccordo tra l'Italia e l'Unione europea.***

Nonostante la prospettazione iniziale in Giunta di una proposta organica sul ruolo della Camera in tema di raccordo tra Italia e Unione europea<sup>35</sup>, si è scelto di adottare interventi mirati, essenzialmente di consolidamento di prassi e precedenti univoci già in vigore, per disciplinare competenze e poteri dell'Assemblea, della XIV Commissione politiche dell'Unione europea e delle altre commissioni permanenti.

Sono stati modificati a tal fine i vigenti artt. 23, 24, 25, 125, 126, 126-*bis*, 126-*ter*, 127, 127-*bis* e 127-*ter* RC e introdotti i nuovi artt. 126-*quater* e 127.1 RC. Molte modifiche sono di adeguamento terminologico, ad esempio per sostituire il riferimento al disegno di legge comunitaria con quello ai disegni di legge europea e di delegazione europea. È stata adeguata anche la rubrica del capo XXVIII in coordinamento con tali aggiornamenti terminologici.

L'art 25 RC rende più cogente al comma 4 il vincolo per le commissioni ad esaminare gli atti dell'Unione europea.

L'art. 125 RC dispone che l'esame delle risoluzioni del Parlamento europeo venga distinto da quello delle risoluzioni delle assemblee di organizzazioni internazionali pertanto la disciplina delle prime è spostata all'art. 127 RC per ragioni sistematiche.

L'art. 126 RC conferisce al parere della XIV Commissione reso in sede consultiva su progetti di legge gli effetti di cui all'art. 73, comma 1-*bis*, RC (parere rinforzato), come peraltro già da tempo previsto dalla circolare del Presidente della Camera sull'istruttoria legislativa del 10 gennaio 1997.

L'art. 126-*bis* RC in materia di dibattiti svolti con l'intervento del Ministro competente, disposti dalla XIV Commissione e dalle altre commissioni permanenti, aggiorna il testo sotto il profilo terminologico.

L'art. 126-*ter* RC dispone in tema di esame del disegno di legge di delegazione europea e delle relazioni programmatica e consuntiva annuali sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, prevedendone l'assegnazione in sede referente alla XIV Commissione e in sede consultiva alle commissioni competenti per materia (comma 1). Con questa modifica cessa dunque il vigente regime di esame referente condiviso tra la XIV Commissione e le altre commissioni permanenti e si afferma un regime più vicino a quello previsto al Senato (art. 144-*bis* RS). In particolare il comma 2 dispone che l'esame del disegno di legge di delegazione europea presso la XIV Com-

---

<sup>34</sup> Sul tema dei limiti introdotti nel regolamento del Senato per contenere il fenomeno del trasformismo o trasfughismo dei senatori e su alcune questioni connesse circa la relativa compatibilità con la Costituzione si veda R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura*, cit., spec. § 2.

<sup>35</sup> Si veda Giunta per il regolamento, *resoc. somm.*, 31 luglio 2025, pp. 36-43.

missione abbia luogo secondo le modalità di cui all'art. 79 RC, riducendo a quarantacinque giorni l'ordinario termine bimestrale per la presentazione della relazione all'Assemblea, di cui all'art. 81, comma 1, RC. Il comma 3 prevede che conseguentemente la valutazione di ammissibilità delle proposte emendative sia di competenza esclusiva del presidente della XIV Commissione. Il comma 4 rinvia alle regole dell'esame delle proposte di legge in sede referente relativamente all'espressione dei pareri di competenza delle commissioni in sede consultiva, precisando che la relazione per l'Assemblea deve contenerli. I commi 5 e 6 disciplinano l'esame del disegno di legge di delegazione europea in Assemblea, congiunto all'esame delle relazioni annuali sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea: vi si prevede in particolare che entro il termine stabilito dal Presidente, sentiti i presidenti dei gruppi, possono essere presentate risoluzioni su ciascuna delle due relazioni annuali ai sensi dell'art. 118 RC e che l'approvazione della risoluzione accettata dal Governo, che si vota per prima, preclude le altre. Il comma 7 estende tale procedura all'esame del disegno di legge di delegazione europea relativo al secondo semestre e al disegno di legge europea, salvo i termini specificamente fissati dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo.

Il Presidente della Camera, su conforme avviso dei relatori in Giunta, nella riunione del 27 gennaio 2026 ha anche assicurato il proprio impegno a valutare la possibilità di assegnazione alla XIV Commissione, eventualmente in sede riunita con altre commissioni, di progetti di legge, anche urgenti, che rechino un complesso di disposizioni ampie e trasversali non riconducibili alla competenza di una sola commissione e aventi contenuto e finalità analoghi a quello dei disegni di legge di cui ai nuovi commi 1 e 7 dell'art. 126-*ter* RC<sup>36</sup>.

Il nuovo art. 126-*quater* RC disciplina l'esame parlamentare dei documenti di programmazione politica e legislativa delle Istituzioni dell'Unione europea, secondo la procedura prevista dal parere della Giunta per il Regolamento del 9 febbraio 2000. I documenti sono assegnati alla XIV Commissione e per l'esame delle parti di rispettiva competenza alle commissioni permanenti nonché al Comitato per la legislazione (vedi *supra* § 3.4), che si esprimono con pareri (comma 2), poi allegati alla relazione all'Assemblea della XIV Commissione (comma 3). La discussione in Assemblea si conclude con l'approvazione di risoluzioni *ex* art. 118 RC (comma 4).

L'esame di tali documenti di programmazione viene disgiunto da quello della relazione programmatica annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, com'era previsto dal parere della Giunta del 14 luglio 2010. La nuova disciplina è intesa ad evitare, come ha evidenziato la prassi applicativa, che eventuali ritardi nella trasmissione di tale ultima relazione impediscano alle commissioni di settore di esaminare in tempo utile gli strumenti di programmazione politica e legislativa dell'Unione.

All'art. 127 RC, consolidando le indicazioni di cui al parere della Giunta per il Regolamento del 6 ottobre 2009, viene ampliato il novero degli atti delle Istituzioni europee assegnati alle commissioni competenti, comprendendovi gli atti e i progetti di atti dell'Unione nonché gli atti preordinati alla formazione degli stessi e le risoluzioni del Parlamento europeo trasmesse alla Camera (comma 1). Viene espressamente menzionata (commi 2 e 3) la disciplina relativa all'appro-

---

<sup>36</sup> Doc. II, n. 11, cit., p. 15.

sizione della riserva di esame parlamentare, configurata secondo il parere espresso dalla Giunta per il Regolamento del 6 ottobre 2009 e in conformità con l'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, in base alla quale le commissioni si esprimono con una risoluzione *ex art.* 117 RC (prima potevano adottare un “documento”). In estrema sintesi la riserva di esame parlamentare consente alle Camere di chiedere al Governo di sospendere l'approvazione di atti europei in sede di Consiglio dell'Unione finché esse non si siano espresse, anche se si tratta di un istituto raramente attivato.

Dell'inizio dell'esame ai fini dell'apposizione della riserva la commissione può chiedere al Presidente della Camera che sia data comunicazione al Governo. La commissione può consultare i consigli regionali e delle province autonome, acquisendone eventuali documenti, osservazioni e proposte, in coerenza con quanto disposto dalla legge n. 234 del 2012, e prevede l'applicabilità delle disposizioni dell'art. 79 RC relative all'istruttoria legislativa presso le commissioni (comma 4). Si esplicita inoltre che il Presidente della Camera trasmette alle Istituzioni europee, a richiesta dei competenti organi parlamentari, il testo di ogni altro atto di indirizzo concernente attività dell'Unione (comma 5).

Il nuovo art. 127.1 RC codifica la procedura, configurata dalla Giunta per il Regolamento nei richiamati pareri del 6 ottobre 2009 e 14 luglio 2010, riguardante la verifica da parte della XIV Commissione della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea.

La nuova formulazione dell'art. 127-*bis* RC sopprime l'obbligo della stampa in cartaceo delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) trasmesse dal Governo (comma 1). Il comma 6, di nuova introduzione, estende alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) la procedura d'esame prevista per le sentenze della CGUE.

Il nuovo comma 1 dell'art. 127-*ter* RC dispone che le commissioni, previa intesa con il Presidente della Camera, possano invitare – oltre ai componenti del Parlamento europeo e quelli della Commissione europea a fornire informazioni in ordine alle *politiche* dell'Unione europea su materie di loro competenza – anche rappresentanti delle altre Istituzioni e degli organismi previsti dai Trattati relativi all'Unione europea o istituiti a norma degli stessi a fornire informazioni sulle *attività* dell'Unione di loro competenza (recependo gli indirizzi in materia espressi nel parere della Giunta per il Regolamento del 6 ottobre 2009).

In questa sede si ricorda infine che il comma 3 dell'art. 56-*bis* RC riconosce per la prima volta nel testo del Regolamento della Camera le delegazioni parlamentari presso le Assemblee internazionali, anche se le delegazioni sono organi di tali Assemblee e non dei due rami del Parlamento<sup>37</sup>.

### ***3.9. Ulteriori modifiche di manutenzione del Regolamento della Camera.***

---

<sup>37</sup> Sul punto si veda R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., spec. pp. 269-272

Si registrano infine diverse modifiche regolamentari funzionali a proseguire in vari ambiti nell'opera di manutenzione del Regolamento dopo gli interventi disposti a tal fine nel 2022 e nel 2024.

Si prevede in particolare l'abrogazione delle seguenti disposizioni superate: art. 23, comma 11, RC, che rinvia, in caso di mancata predisposizione del programma, al comma 1 dell'art. 26 RC, anch'esso abrogato per la parte riferita alle modalità di formazione dell'ordine del giorno da parte del Presidente della Camera o di commissione nei casi in cui non siano stati definiti il programma e il calendario dei lavori, fattispecie che in regime di programmazione non si realizzano; art. 83, comma 5, RC, che prevede la possibilità di convocare la Conferenza dei presidenti di gruppo per stabilire l'ordine degli interventi nella discussione generale ampliata, nonché il numero delle sedute necessarie e le loro date; art. 111, comma 1, RC relativo alla possibilità che l'Assemblea deliberi la fissazione della data di discussione di una mozione, norma anch'essa incompatibile con il regime della programmazione; artt. da 103 a 106 RC, relativi al procedimento di esame dei disegni di legge di approvazione degli statuti delle regioni ordinarie nonché alla promozione davanti alle Camere della questione di merito su una legge regionale, istituti da tempo superati per effetto delle riforme costituzionali intervenute in materia di cui alle leggi cost. 22 novembre 1999, n. 3, e 18 ottobre 2001, n. 3.

Con modifiche agli artt. 42, comma 1, secondo periodo, 89, comma 1, ultimo periodo, e 96-*bis*, comma 7, ultimo periodo, RC, si sopprimono disposizioni del tutto disapplicate da molte legislature volte a prevedere la possibilità che sia rimessa al voto dell'Assemblea la decisione su fatti personali ovvero su questioni relative all'ammissibilità di atti (in coerenza anche con l'esclusione prevista all'art. 41 RC del voto sui richiami al Regolamento).

Altre modifiche consentono l'adeguamento delle seguenti disposizioni a prassi consolidate: art. 30, comma 5, RC in merito al divieto di contestualità dei lavori delle commissioni e dell'Assemblea, che si precisa essere riferito alla fase delle votazioni (comprese le dichiarazioni di voto) in Assemblea; art. 33, comma 2, RC in materia di annuncio delle petizioni in Assemblea, il sunto delle quali non è più letto in Aula dal Segretario di Presidenza di turno ma pubblicato direttamente con la relativa assegnazione in allegato ai resoconti.

Vi sono poi modifiche funzionali a semplificazioni o al consolidamento di prassi vigenti riferite alle seguenti disposizioni: art. 24, comma 5, RC, di previsione nel calendario degli orari di inizio e fine delle sedute con votazioni; art. 120, comma 8, RC, di abrogazione del resoconto stenografico delle sedute delle commissioni sul bilancio; art. 56-*bis*, comma 2, RC, di previsione dell'applicazione del Regolamento della Camera agli organi bicamerali presieduti da deputati; art. 102, comma 2, RC, di adeguamento a quanto previsto al Senato sulla partecipazione di rappresentanti delle regioni, senza diritto di voto, alle sedute della Commissione parlamentare per le questioni regionali; art. 16, comma 2-*ter*, e 16-*ter*, RC, per l'inserimento formale nel Regolamento, rispettivamente, della previsione del 'Codice di condotta dei deputati', che stabilisce principi e norme di condotta ai quali i deputati devono attenersi nell'esercizio del mandato e la sanzioni applicabili in caso di violazione, approvato in via sperimentale dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 12 aprile 2016, e della disciplina del Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, previsto dallo stesso Codice, recependo una apposita raccomandazione del GRECO, organismo anticorru-

zione del Consiglio d'Europa<sup>38</sup>; art. 16, comma 2-*bis*, RC, che prevede che il Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato, può convocare la Giunta per il Regolamento in seduta congiunta con l'omologa Giunta del Senato “al fine di elaborare disposizioni comuni e prassi interpretative condivise e coordinate, volte a garantire il buon andamento dei lavori parlamentari” (si tratta di una disposizione simmetrica a quella di cui all'art. 18, comma 3-*ter*, RS).

Si segnala infine la formulazione più dettagliata del comma 3 dell'art. 60 RC in materia di procedimento di irrogazione delle sanzioni ai deputati da parte dell'Ufficio di Presidenza, con la previsione espressa della comunicazione per iscritto al deputato della contestazione del fatto addebitato e della convocazione dello stesso in audizione; della facoltà del deputato di presentare una memoria difensiva, con eventuale richiesta di acquisizione di prove documentali; della necessità che le decisioni dell'Ufficio di Presidenza siano emesse solo dopo aver ascoltato il deputato (fatto salvo il rifiuto o l'assenza ingiustificata del deputato) e siano corredate di idonea motivazione.

#### 4. Regolamenti e governabilità tra Costituzione formale e Costituzione ‘attualizzata’.

##### 4.1. Il ruolo dei gruppi di maggioranza.

Le modifiche passate in rassegna nonostante la relativa eterogeneità suggeriscono alcune riflessioni di sistema con particolare riferimento al ruolo dei gruppi parlamentari qualificato dai regolamenti delle Camere e condizionato dalla legislazione elettorale nel contesto della vigente forma di governo.

In questa sede non si può svolgere una trattazione organica del processo evolutivo e della natura e della competenza normativa dei regolamenti parlamentari, temi sui quali si rinvia agli ampi approfondimenti svolti in dottrina<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) è stato istituito nel 1999 nel quadro di un Accordo Parziale Allargato dal Consiglio d'Europa per monitorare il rispetto da parte degli Stati membri degli *standard* e delle norme anti-corruzione elaborate dall'organizzazione. Esso conta attualmente 50 Stati membri. Obiettivo del GRECO è migliorare la capacità dei suoi membri di lottare contro la corruzione assicurandosi, attraverso un processo dinamico di valutazione reciproca e di “pressione tra pari”, che essi soddisfino gli *standard* del Consiglio d'Europa nella lotta alla corruzione. Il Gruppo contribuisce infatti ad identificare le lacune nelle politiche nazionali di lotta contro la corruzione e incoraggia gli Stati ad adottare riforme legislative, istituzionali e pratiche necessarie. Il GRECO è inoltre un *forum* di condivisione di buone pratiche in materia di prevenzione e accertamento della corruzione (fonte Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa - <https://rpcocoe.esteri.it/italia-e-il-coe/accordi-parziali/gruppo-greco/>).

<sup>39</sup> Il tema è stato ampiamente approfondito in dottrina. Si vedano *ex multis* S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in ID., *Scritti minori*, Milano, 1950, 213 ss.; P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli «interna corporis» in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959, 240 ss.; V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 775 ss.; S. GALEOTTI, *Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge, di cui all'art. 134 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1981, 1111 ss.; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli «interna corporis acta» delle Camere*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1969, 197 ss.; A.A. CERVATI, *Articolo 72*, in *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, I, Zanichelli, Bologna-Roma, 1985, 108 ss.; G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986; S.M. CICONETTI, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1985, 1411 ss.; ID., *Diritto parlamentare*, Giappichelli, 2010, 4-29;

Si ritiene tuttavia di evidenziare come la legislazione elettorale produca rilevanti effetti sui regolamenti parlamentari e condizioni l'assetto effettivo della forma di governo incidendo sugli istituti da essi previsti concernenti la dinamica del confronto politico<sup>40</sup>.

Sotto questo profilo, al di là della complessiva articolazione delle Camere, il vigente modello organizzativo impostato nei regolamenti del 1971 nell'economia della forma di governo parlamentare è caratterizzato originalmente in ciascun ramo dal ruolo dei gruppi, sui quali la dottrina si è ampiamente spesa per sottolinearne l'essenziale rilievo ai fini della funzionalità del modello<sup>41</sup>.

M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, Enc. dir., Giuffrè, Milano, XXXIX, 1988, 638 ss.; A. MANZELLA, *Articolo 64*, in *Commentario alla Costituzione. Le Camere (Art. 64-69)*, II, Zanichelli, Bologna-Roma, 1986, 1 ss.; ID., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, cap. 1; G.G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, in Enc. giur., Treccani, Roma, XXVI, 1991; T. MARTINES, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in ID., *Opere*, II, Milano, 2000, 85 ss.; L. CASSETTI, *I Regolamenti parlamentari nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Le Camere nei conflitti* (a cura di G. Azzariti), Giappichelli, Torino, 2002, 139 ss.; T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005, cap. I e II (di T. Martines e G. Silvestri); L. GIANNITI, C. DI ANDREA, *Art. 64*, in *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006; N. LUPO, *Regolamenti parlamentari*, in *Il Diritto. Enciclopedia Giuridica de il Sole 24 ore*, Milano, 2007, XIII, 214 ss.; R. CERRETO, *L'adozione e la modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano, Giuffrè, Milano, 2008, 25 ss.; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, cap. II; R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, Franco Angeli, Milano, 2015; R. DICKMANN, *La competenza dei regolamenti parlamentari come fonti del diritto. Questioni controverse e profili problematici*, in *Federalismi.it*, n. 18/2018.

<sup>40</sup> In dottrina da tempo si coltiva l'assunto per il quale la legislazione elettorale produce effetti ai fini dell'interpretazione e dell'applicazione dei regolamenti parlamentari. Così ad es. N. LUPO, *L'evoluzione dei regolamenti delle Camere in relazione alle trasformazioni del sistema politico ed elettorale*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2021, *A cinquant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive*, a cura di V. Lippolis, Jovene, Napoli, 2021, 11 ss. (spec. 15). In tale contesto si collocano anche le riflessioni sulle interazioni tra regolamenti parlamentari e forma di governo, sulla base di un dibattito risalente e strutturato; tra i contributi più significativi si segnalano AA.VV., *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2013; V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, in *I regolamenti parlamentari tra vecchie e nuove questioni*, cit., 17 ss.

<sup>41</sup> Sui gruppi parlamentari la bibliografia è piuttosto ampia, anche se occorre considerare che la relativa disciplina ha subito varie e profonde revisioni soprattutto dopo la soppressione del finanziamento pubblico ai partiti politici, disposto dal d.l. n. 47 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 13 del 2014. Per il dibattito dottrinale si segnalano comunque alcuni contributi usciti nell'ambito temporale in cui si sono registrate le più importanti novità in materia: P. PISICCHIO, *Tutti figli dell'art. 14. Scissioni, secessioni, partenogenesi di gruppi parlamentari e partiti nell'Italia repubblicana*, in *Rass. parlam.*, n. 2/2022, 413 ss.; R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura*, cit., spec. § 2; ID., *La sindacabilità degli atti dei gruppi parlamentari in quanto comunità politiche*, in *Federalismi.it*, n. 10/2021, 44 ss.; D.A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura*, cit.; M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, 140 ss.; A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare: profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Carocci, Bari, 2019; E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2019, 177 ss.; ID., *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, 133 ss.; A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei gruppi parlamentari a seguito della riforma del Regolamento del Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2018; R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2018; R. BIFULCO, *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, in *Amministrazione in cammino*, 29 settembre 2017; S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, Jovene, Napoli, 2017, 117 ss.; N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, 1 ss.; T. GIUPPONI, *La nuova disciplina dei gruppi parlamentari tra autonomia contabile e autodichia*, in *Scritti G. Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016, vol. 2, 1114 ss.; F. FABRIZZI, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in *Federalismi.it*, n. 8/2015; F. BIONDI, *Presidenti di assemblea e gruppi parlamentari*, in *I Presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo e G. Rivosecchi,

Con l'entrata in vigore della legislazione elettorale ad effetto maggioritario i gruppi sono stati fatti oggetto di vari e significativi interventi nell'ambito dei regolamenti parlamentari<sup>42</sup>, ai quali si aggiungono alla Camera quelli previsti dalla riforma del 2026 (vedi *supra* § 3.7), soprattutto al fine di governare e limitare nel corso della legislatura la nascita di nuovi gruppi e la dinamica trasformista dei parlamentari rispetto alla configurazione iniziale della maggioranza e delle opposizioni determinata dall'esito elettorale. Al Senato, come ricordato, nell'ambito dell'art. 14 RS sono state previste più forti limitazioni al transfughismo parlamentare, anche se con implicazioni non prive di aspetti problematici sul piano costituzionale<sup>43</sup>, e si è introdotta la figura del senatore senza gruppo.

Tali modifiche non hanno tuttavia alterato il ruolo dei gruppi, che rimane organico, paritario e proporzionalista: tutti i gruppi rilevano come organi in senso funzionale delle Camere, con gli stessi poteri e le stesse funzioni, attivabili in proporzione alla relativa consistenza numerica.

Per comprendere il rilievo di questo profilo si invita a considerare anche l'originale composizione dei gruppi misti di Camera e Senato, articolati eventualmente in componenti politiche. I gruppi misti non hanno consistenza politica originale (che invece hanno le componenti politiche eventualmente costituite al loro interno) ma solo soggettività organica funzionale a completare il sistema dei gruppi previsto dai regolamenti parlamentari, rispetto al quale costituiscono un elemento di chiusura: in particolare il gruppo misto, nonostante abbia lo stesso rilievo degli altri gruppi, ai fini della ponderazione del profilo della proporzionalità<sup>44</sup> si rivela di maggioranza o di opposizione solo sulla base del saldo numerico dei relativi iscritti senza che ne risulti alcun condizionamento della relativa natura funzionale e organica, del tutto analoga a quella degli altri gruppi politicamente omogenei.

Le modifiche al Regolamento della Camera approvate nel 2026 non alterano la pari dignità funzionale di tutti i gruppi politici e del gruppo misto quindi perpetuano l'impostazione originaria del modello organizzativo delle Camere fondato sul ruolo paritario dei gruppi secondo la logica che prevede il gruppo misto a chiusura del sistema.

Nel presente paragrafo ci si intende soffermare su di un profilo problematico di questo modello: la relativa funzionalità, che si connette strettamente, caratterizzandolo, all'impianto proporzionalista originario dei regolamenti parlamentari indotto dalla Carta, presenta sintomi di 'crisi' nel momento in cui su tale impianto si riverberano gli effetti del vigente sistema elettorale ad effetto maggioritario.

Da questo punto di vista i regolamenti, nonostante le recenti modifiche, ancora non si raccordano in modo compiuto con la logica del maggioritario: anche se da un lato alcune previsioni razionalizzano le ragioni dei gruppi di maggioranza e dell'Esecutivo in omaggio all'obiettivo della

---

Bologna, Il Mulino, 2014, 127 ss.; E. BETTINELLI, *L'irriducibile ambiguità dei gruppi parlamentari (in un sistema politico precario)*, in *Il Politico*, n. 2/2013, 22 ss.

<sup>42</sup> Si veda la disciplina introdotta nel Regolamento della Camera il 25 settembre 2012 (in GU n. 226 del 27 settembre 2012) e nel Regolamento del Senato in ultimo il 27 luglio 2022 (cit. in nota 3).

<sup>43</sup> Si veda nota 34.

<sup>44</sup> Il principio proporzionalista accolto in Costituzione è esplicitato con riguardo specifico alla composizione delle commissioni parlamentari permanenti e d'inchiesta (artt. 72, terzo comma, e 82, secondo comma, Cost.).

governabilità<sup>45</sup>, dall'altro non si registrano efficaci accorgimenti che differenzino il ruolo dei gruppi sul piano dei poteri, in particolare al fine costituzionalmente rilevante di non marginalizzare il rilievo dei gruppi di opposizione rispetto a quelli di maggioranza per tutta la durata della legislatura, preoccupazione che ha imposto prima la nascita e poi il rafforzamento dello statuto delle opposizioni in chiave correttiva della dinamica maggioritaria all'interno delle Camere. La realtà politica dimostra infatti che, anche se tutti i gruppi beneficiano di pari opportunità procedurali e di strumenti e risorse assegnati in ragione della relativa consistenza numerica in omaggio al principio della proporzionalità rappresentativa, sul piano dell'effettività storico-politica i gruppi di opposizione non hanno lo stesso peso nella finalizzazione dei lavori parlamentari in particolare ai fini dello svolgimento della forma di governo<sup>46</sup>.

#### 4.2. La forma di governo parlamentare secondo la Costituzione 'attualizzata'.

Sia consentito soffermarsi con alcune brevi riflessioni sul piano dogmatico sulle ricadute della legislazione elettorale ad effetto maggioritario sulla funzionalità del vigente modello di organizzazione dei gruppi nell'economia della forma di governo parlamentare declinata nella cornice degli artt. 92-95 Cost.

Nel contesto di Camere elette con leggi elettorali maggioritarie grazie ad accorgimenti quali in particolare i premi di maggioranza la rilevanza in sede parlamentare dei gruppi vincitori delle elezioni risulta oggettivamente amplificata rispetto a quella dei gruppi di opposizione ai fini dello svolgimento del programma e del calendario dei lavori delle Assemblee, formati e attuati tenendo prioritariamente conto dei provvedimenti e degli argomenti di interesse dell'Esecutivo per l'attuazione del programma di governo (e nonostante i correttivi consentiti dallo statuto delle opposizioni).

La legge elettorale, una volta abbandonato il modello proporzionale puro e con esso l'efficacia del formante giuridico rappresentato dal ruolo dei partiti politici<sup>47</sup>, incide in modo sconosciuto ai

<sup>45</sup> R. DICKMANN, *Regolamenti parlamentari e governabilità*, cit., 2747 ss.

<sup>46</sup> Sul punto si veda, volendo, R. DICKMANN, *Riforme ed equilibri costituzionali*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023 (anche nel volume *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di G. Pitruzzella, A. Poggi, F. Fabrizzi, V. Tondi della Mura, F. Vari, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 153 ss.).

<sup>47</sup> S. STAIANO, *La repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo*, a cura di S. Staiano, G. Ferraiuolo e A. Vuolo, Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Napoli, 14-15 giugno 2019), Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 11 ss., che ricorda (*ibidem*, 12) L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. III, Milano, 2006, 2600 ss. (spec. 2601) e ID., *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè 1970, XIX, 638 ss. (spec. p. 649), le riflessioni del quale sui seguiti dell'ordine del giorno Perassi approvato in Assemblea Costituente costituiscono un punto di riferimento della dottrina costituzionalistica in tema di forma di governo e ruolo dei partiti. In particolare S. STAIANO, *op. ult. cit.*, spec. 22-23 e *passim*, assegna un particolare rilievo al fatto che i partiti nello svolgimento della forma di governo parlamentare hanno un rilievo essenziale (formante) in ragione di una 'convenzione' alla quale riconosce *ex effectis* rilievo costituzionale e giuridico, anche se condizionata (finché è durata) dalla *conventio ad excludendum*. Si vedano anche E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024, 103 ss. (spec. 107-111 e *passim*); S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 2/2023, 293 ss. (spec. 293-296 e 299-301); A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo: dal parla-*

Costituenti sulla funzionalità delle Assemblee in quanto, orientando in senso maggioritario lo svolgimento della forma di governo parlamentare, per l'effetto dissolve l'uguaglianza tra le parti politiche all'interno delle Camere, e in particolare tra gruppi di maggioranza e gruppi di opposizione, nonostante questa sia ancora preservata sul piano organico quale presupposto formale dell'impianto dei regolamenti parlamentari. In breve i gruppi, entità costituzionalmente previste su di un piano di eguaglianza funzionale nella cornice di un presupposto ruolo paritetico dei partiti in ragione e per effetto del modello elettorale proporzionale, con il maggioritario, cessato il ruolo propulsivo e d'indirizzo dei partiti politici, prendono corpo in sede parlamentare in termini profondamente differenziati e originali.

In sostanza la legge elettorale ad effetto maggioritario, in ragione del congegno prescelto di trasformazione dei voti in seggi, presenta una forte valenza *funzionalmente* costituzionale in quanto, nel silenzio della Carta, caratterizza fattualmente lo svolgimento della forma di governo, e in particolare amplifica a tal fine il ruolo dei gruppi di maggioranza.

Non si intende individuare nella legge elettorale un nuovo *genus* di leggi costituzionali in senso materiale o sostanziale<sup>48</sup>; tuttavia è oggettivo che il congegno di trasformazione dei voti in seggi definito da tale legge nel silenzio della Costituzione si innesta, completandola, in quella che si definisce<sup>49</sup> la 'fattispecie aperta' della forma di governo parlamentare di cui agli artt. 92-95 Cost., alimentata in regime proporzionale dal ruolo dei partiti politici e in regime maggioritario dal ruolo dei gruppi (di maggioranza). In tal senso la legge elettorale assolve effettivamente sul piano causale a una funzione *de facto* costituzionale in quanto nel passaggio da un modello all'altro influenza e orienta la declinazione della forma di governo parlamentare.

Le previsioni della legislazione elettorale che favoriscono la maggioranza vincitrice delle elezioni, amplificandone la presenza numerica nelle Camere rispetto al risultato che sarebbe conseguito ad un modello puramente proporzionale, determinano un condizionamento o, meglio, una 'attualizzazione' sul piano causale del regime parlamentare, e della forma di governo nel suo complesso, nonostante le vigenti previsioni di cui agli artt. 92-95 Cost. siano immutate dal 1948.

Analoghe considerazioni valgono per i regolamenti parlamentari: sono atti normativi<sup>50</sup> che negli ambiti di rispettiva competenza (nella specie in materia di disciplina del ruolo dei gruppi parlamentari) possono essere condizionati ai fini della relativa interpretazione e applicazione dalla

---

*mentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2019, 77 ss. (spec. 84). Contro l'integrazione sul piano strutturale della forma di governo con convenzioni (che non siano anche consuetudini) costituzionali giuridiche si vedano M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, cit., Annali, III, 2010, 538 ss., spec. 540; ID, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, Giuffrè, 2023, spec. 67; O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2004, 19 ss. (spec. 24-29).

<sup>48</sup> Così C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, UTET, 1985, spec. 577.

<sup>49</sup> In tal senso si vedano i contributi di Leopoldo Elia cit. in nota 47, che ha inaugurato un ricco dibattito dottrinale.

<sup>50</sup> Al riguardo la Corte costituzionale ha espressamente affermato che, pur non rientrando tra le fonti atto di cui all'art. 134 Cost., in quanto fonti dotate di "una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria, nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire", i regolamenti parlamentari sono comunque "fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza" (Corte cost., 5 maggio 2014, n. 120, punto 4.2 in diritto).

legislazione elettorale, con ciò qualificando lo svolgimento quotidiano della forma di governo nelle Camere. Pertanto modifiche dei regolamenti parlamentari sul fronte del ruolo dei gruppi possono incidere più o meno vistosamente sulla caratterizzazione della forma di governo parlamentare.

La fonte e i limiti di tale competenza discendono dal congegno di trasformazione dei voti in seggi previsto dalla legislazione elettorale, che garantisce una maggioranza di governo in prospettiva di legislatura.

In breve, se è vero che i Costituenti hanno progettato e descritto la forma di governo, sono gli autori della legislazione elettorale che l'hanno volta per volta attuata ... *rectius*, attualizzata, per giunta in termini non stabili visto che dopo il proporzionale si sono succedute ben quattro leggi elettorali ad effetto maggioritario più o meno accentuato (sulle quali si sono innestati interventi di correzione e razionalizzazione da parte della Corte costituzionale) ... e una quinta si profila all'orizzonte<sup>51</sup>.

Ai fini delle presenti considerazioni si ritiene di sintetizzare l'*interazione normativa* tra Costituzione formale, legge elettorale e regolamenti parlamentari ai fini della declinazione della forma di governo (entro il perimetro degli artt. 92-95 Cost.) con la locuzione 'Costituzione attualizzata' della forma di governo. In particolare con questa locuzione si desidera indicare riassuntivamente il regime della forma di governo parlamentare risultante dalle disposizioni della Carta come orientate sul piano causale sia dalla legislazione elettorale sia dai regolamenti parlamentari nella parte in cui ne traducono gli effetti nelle Camere, in particolare in ordine al ruolo dei gruppi.

La Costituzione attualizzata in tema di forma di governo non è una diversa Costituzione rispetto a quella in vigore, ma il *risultato normativo* che si determina in concreto per effetto dell'*interazione* tra artt. 92-95 Cost., legislazione elettorale e regolamenti parlamentari: tale risultato normativo è costituzionalmente rilevante in quanto qualifica il regime giuridico *effettivamente vigente* della forma di governo parlamentare.

Con tale concettualizzazione non si intende riproporre un *restyling* della teoria classica della costituzione materiale, che a parere personale, come esposto in altre sedi<sup>52</sup>, può avere rilevanza solo in quanto intesa come 'contesto costituzionale' in cui si originano le premesse giuridiche e di valore della Costituzione formale e come 'processo costituzionale' durante il quale esse si svolgono storicizzandosi prima di essere formalizzate in disposizioni scritte.

Di costituzione materiale 'alimentata' anche dalla legislazione elettorale ha tuttavia parlato Augusto Barbera<sup>53</sup> alcuni anni fa, quando ha evidenziato una relazione sistemica tra testo della Carta,

<sup>51</sup> Nel febbraio 2026 sono state presentate presso le Camere proposte di legge per la revisione del sistema elettorale di Camera e Senato sulla base di un modello proporzionale rinforzato da un premio di governabilità (AS 1822, XIX, Malan e altri; AC 2822, XIX, Bignami e altri).

<sup>52</sup> R. DICKMANN, *La ricchezza della Costituzione. Democrazia e persona umana*, Soveria Mandelli, Rubbettino, spec. cap. II; ID., *Costituzione e contesto costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2010, 37 ss.; ID., *Costituzione materiale o materia costituzionale?*, in *Forum Quad. cost.*, paper (ottobre 2010).

<sup>53</sup> A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2010, 311 ss. (spec. 332 ss.) (ma si veda anche Carlo Lavagna cit. in nota 48 circa il rilievo costituzionale "sostanziale" della legge elettorale); l'assunto dal quale muove l'A. è il seguente (*ibidem*, 311): "Partendo dalla premessa che i testi formalmente costituzionali non esau-

ordinamento costituzionale e ordine costituzionale, laddove quest'ultimo è visto come la base sottostante del sistema così risultante. L'ordinamento costituzionale secondo Barbera sarebbe dato dalla combinazione di norme formalmente costituzionali e ulteriori norme specificamente qualificate nelle funzioni sul piano dell'ordine costituzionale, quali le disposizioni preliminari al codice civile (pre-leggi), i regolamenti parlamentari, alcune norme internazionali fondamentali importate rispettando il 'filtro' elaborato dalla Corte costituzionale e diverse norme legislative, quali in particolare le leggi elettorali, derivandone quella che l'Autore ha ritenuto una costituzione 'materiale' realistica e più complessa di quanto lasci intendere il dato risultante dalle forme della Carta. Lo stesso Barbera si è domandato di recente se in definitiva sulla base dello svolgimento della Costituzione così intesa sia sul piano giuridico sia sul piano storico-politico si sia giunti ad una nuova forma di governo con al centro la figura del Presidente del Consiglio e la sua maggioranza, laddove il *premier* forma con essa e l'Esecutivo una sorta di 'comitato direttivo' capace di condizionare l'agenda parlamentare<sup>54</sup>.

Al riguardo si ritiene di precisare che ai fini della definizione della forma di governo in atto nella lettura proposta nelle presenti pagine non si intende dilatare la nozione di 'ordinamento costituzionale', superando il valore formale della Costituzione scritta, quanto piuttosto cogliere il solo risultato attualizzato della disciplina costituzionale in materia di forma di governo determinato dal modello elettorale e dai regolamenti, rimanendo nel perimetro degli artt. 92-95 Cost. In tale ambito il dato testuale di tali disposizioni non preclude che una fonte formalmente non costituzionale quale la legge elettorale condizioni la portata normativa della Carta, orientandola e attualizzandola sul piano causale in sede di attuazione, interpretazione e applicazione. In tal senso le specifiche disposizioni della legislazione elettorale che producono l'effetto maggioritario e i regolamenti parlamentari nella parte in cui disciplinano il ruolo dei gruppi rilevano come fonti 'funzionalmente' costituzionali in quanto, interagendo con la Costituzione nella cornice degli artt. 92-95 Cost., producono il descritto regime attualizzato della forma di governo parlamentare.

Se la Costituzione attualizzata è pienamente legittimata a disciplinare la forma di governo sulla base della legislazione elettorale che le dà 'corpo', si può sostenere che, cambiando il modello elettorale, il regime effettivo della forma di governo può variamente declinarsi senza contraddire il testo della Costituzione formale, purché sia rispettato il perimetro di cui agli artt. 92-95 Cost. La stessa Corte ha affermato in coerenza con le indicazioni che emergono dall'Assemblea Costituente che spetta al legislatore scegliere il modello elettorale, ancorché entro determinati limiti sostan-

---

riscono i contenuti più ampi dell'ordinamento costituzionale e che, quindi, quest'ultimo non si identifica con le sole norme formalmente costituzionali è necessario prendere in considerazione – io credo – anche quelle altre norme che, per il loro stretto collegamento con detti fini e valori politici, caratterizzano la forma di stato e danno identità e linee di sviluppo all'intero ordinamento giuridico". Tale lettura è anche in altri autori; ad es. si veda G. TARLI BARBIERI, *L'impatto della riduzione del numero dei parlamentari sui Regolamenti delle Camere*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2021, cit., 121 ss., spec. 128-131 e ult. bibl. ivi cit.

<sup>54</sup> A. BARBERA, *L'Italia ha davvero una forma di governo parlamentare?*, in *Rass. parlam.*, n. 2/2025, 235 ss. (spec. 257-260). Sulla formula del 'comitato direttivo' si veda L. ELIA, *Il Governo come 'comitato direttivo' del Parlamento*, in *Civitas*, 4 aprile 1951, 59 ss., ripubblicato in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009 (a cura di M. Olivetti), 15 ss. (spec. § 3).

ziali (vedi *infra* § 4.3), con ciò riconoscendo che il legislatore ordinario in sede di legge elettorale in definitiva è legittimato a orientare la forma di governo.

Nella cornice così tracciata e sulla base dell'esperienza può ritenersi che la ricognizione della forma di governo *in atto* sulla base del maggioritario vada compiuta accertando non solo gli effetti della vigente legislazione elettorale ma anche quelli dei regolamenti parlamentari ai fini della qualificazione del ruolo dei gruppi.

In sostanza la forma di governo è una realtà *dinamica*, non statica, condizionata dalla legge elettorale, che nella sua declinazione maggioritaria ha sostituito *de facto* il contributo 'formante' dei partiti con quello dei gruppi di maggioranza. Come tale, la forma di governo nella sua dinamica si alimenta del raccordo diretto e attuale tra Esecutivo e gruppi parlamentari di maggioranza in conformità del risultato determinatosi sulla base della legge elettorale.

Le conseguenze di questa dinamica indotta dal modello maggioritario si risolvono essenzialmente sul piano politico e giuridico-costituzionale nella 'elevazione' del ruolo del Governo e dei gruppi di maggioranza rispetto agli altri attori della democrazia parlamentare. Sul piano giuridico in particolare ciò consente di sottolineare che in definitiva è la Costituzione attualizzata a qualificare la forma di governo parlamentare in atto, non già la Costituzione formale, che può solo descriverla.

Tale lettura, che non trova ostacoli nella giurisprudenza della Consulta, si impernia nell'art. 95, primo comma, Cost. attualizzato dalla legislazione elettorale ad effetto maggioritario. Ci si riferisce in particolare alle parti di tale disposizione dove si prevede che "il Presidente del Consiglio dei ministri *dirige* la politica generale del Governo e *ne è responsabile*" e "*mantiene l'unità dell'indirizzo politico*".

Alla luce dello svolgimento della vicenda democratica nella stagione del maggioritario sembra possibile ritenere che l'art. 95, primo comma, Cost. nella sua dimensione attualizzata consenta di legittimare giuridicamente il Presidente del Consiglio dei ministri, anche quale eventuale esponente di vertice della coalizione di governo, ad indirizzare direttamente sul piano operativo l'azione dei gruppi parlamentari di maggioranza presso le Camere in funzione della realizzazione dei singoli capitoli del programma di governo, senza la necessaria mediazione caso per caso dei partiti politici, comunque presupposta ai fini del rispetto degli accordi di coalizione.

Questa lettura è documentabile sulla base dell'esperienza: specie nel corso della XIX legislatura, durante la quale la coalizione di governo si è rivelata oltremodo compatta per effetto della consistenza del successo elettorale conseguito, i gruppi della coalizione di maggioranza chiamati a votare testi legislativi o atti di indirizzo sono stati di norma convergenti su proposte unitarie corrispondenti al programma dell'Esecutivo, dimostrando un evidente e stabile raccordo con Palazzo Chigi, dove di norma i segretari nazionali dei partiti vincitori ricoprono importanti ruoli di governo.

A parere personale depone a favore di tale lettura il progressivo consolidamento della prassi del cd. 'monocameralismo alternato', registrabile sin dalla XVII legislatura anche nel dibattito politico sulle riforme costituzionali per sostenere una riforma del modello bicamerale vigente, assu-

mendo che due Camere con identiche competenze siano ridondanti a seguito del modello maggioritario<sup>55</sup>. Si registra inoltre la marcata preferenza del Governo per la decretazione d'urgenza e per la posizione della questione di fiducia sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge, soprattutto presso la seconda Camera che li esamina, blindando il testo predisposto dalla prima Camera (spesso e volentieri anche lì con la fiducia). Analoghe considerazioni valgono per l'esame e l'approvazione degli annuali disegni di legge di bilancio, dove monocameralismo alternato e questione di fiducia sono ormai tratti costanti del relativo *iter*, come ampiamente documentato in dottrina<sup>56</sup>.

L'influenza della *leadership* di governo (e di coalizione) direttamente sui gruppi di maggioranza comporta come effetto, anche solo in forza dei numeri, la loro coordinata, metodica e vincente contrapposizione unitaria rispetto alle opposizioni, l'azione delle quali risulta programmatica, dichiarativa e a volte militante, poco coordinata (in quanto sono frequenti differenziazioni tra le

<sup>55</sup> Riassuntivamente sul punto si vedano *ex multis* G. STEGHER, *Dal bicameralismo "in teoria" al monocameralismo "in pratica"*, in *Federalismi.it*, n. 14/2025, 104 ss.; C. ANTONUCCI, *Abuso della decretazione d'urgenza e "monocameralismo alternato" nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2024, 1 ss.; C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, 1 ss.; I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2022, 88 ss.; A. VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, 148 ss.; R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura*, cit., spec. § 4-5; ID., *Valorizzare il bicameralismo simmetrico per amplificare la rappresentanza*, in *Federalismi.it*, n. 29/2020; M. MACCHIA, *Amministrare la democrazia: parlamento ed equilibrio dei poteri ai tempi delle crisi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021; N. LUPO, *Una legislatura "lunghe-sima": con una svolta nell'evoluzione delle politiche istituzionali sul bicameralismo*, in *La XVII legislatura: elementi per un bilancio*, a cura di F. Pacini ed E. Rossi, Pisa, University Press, 2020, 103 ss.; M.G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto: democrazia e rappresentanza del pluralismo territoriale in Italia*, Milano-Padova, Wolters Kluwer-CEDAM, 2020; G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Parlamento e governo parlamentare in Italia: verso un affresco contemporaneo*, a cura di M. Malvicini, Torino, 2019, 57 ss.; M. CECCHETTI, *Il bicameralismo in Italia: un nodo (ancora) in attesa di soluzione*, in *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, a cura di J. M. Castellà Andreu, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 157 ss.

<sup>56</sup> Si riportano a documentazione alcuni dati statistici relativi ai primi anni della XIX legislatura, raccolti dal Servizio Studi – Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati (dal 13 ottobre 2022 al 13 febbraio 2026). Nella XIX Legislatura sono state approvate 290 leggi ordinarie (di cui disegni di legge costituzionale). I disegni di legge approvati in questo periodo sono di gran lunga gli atti preponderanti per contenuto ai fini dell'attuazione del programma di governo: sono stati approvati 104 disegni di legge di conversione di decreti-legge e 107 disegni di legge ordinaria governativi (su un totale di 290 leggi ordinarie approvate), incluse le quattro leggi di bilancio 2023 (l. n. 197 del 2022), 2024 (l. n. 213 del 2023), 2025 (l. n. 207 del 2024) e 2026 (l. n. 199 del 2025). Per la cronaca ulteriori 12 decreti-legge non sono stati convertiti ma sono confluiti in altri decreti-legge durante il relativo procedimento di conversione. Per l'approvazione di 61 delle 290 leggi ordinarie il Governo ha fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, alla posizione della questione di fiducia (in 45 casi la fiducia è stata posta in entrambe le Camere). Le leggi di bilancio per il 2023, per il 2025 e per il 2026 sono state approvate ponendo la questione di fiducia in entrambi i rami del Parlamento; per l'approvazione della legge di bilancio per il 2024 il Governo ha posto la questione di fiducia solo nel corso dell'*iter* presso il Senato. Tutte le altre leggi di iniziativa governativa sono state approvate senza porre la questione di fiducia essenzialmente sulla base del testo definito dal primo ramo che lo ha esaminato. Rileva in particolare il dato dei decreti legge: 103 su 104 sono stati convertiti nel testo definito dalla Camera che li ha esaminati per prima (anche se solo su 56 è stata posta la questione di fiducia, che in 42 casi è stata posta in entrambi i rami). Ulteriori dati sono consultabili in <https://temi.camera.it/leg19/temi/Bozza-la-produzione-normativa-nella-xix-legislatura.html>. Per la XVIII legislatura si vedano i dati riepilogati in R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura*, cit., spec. § 4 e doc. ivi cit. Per la XIX legislatura si veda la ricostruzione di P. LONGO, *Legge di bilancio e indirizzo politico economico alla luce delle recenti tendenze decisionali delle Camere: il consolidamento di un parlamentarismo vincolato*, in *Federalismi.it*, n. 32/2025, 152 ss.

varie componenti dell'opposizione) e non di rado accompagnata da iniziative ostruzionistiche e manifestazioni extraparlamentari di contestazione dell'operato del Governo<sup>57</sup>.

In sostanza la legislazione elettorale ad effetto maggioritario marginalizza le opposizioni nella vita parlamentare anche se i relativi gruppi hanno le stesse funzioni e gli stessi poteri dei gruppi di maggioranza. Nei regolamenti parlamentari si cerca di contrastare questo effetto contemplando riserve di tempi e di argomenti in favore delle opposizioni e altre facilitazioni per evidenziarne il ruolo, ma i regolamenti non possono contrastare il descritto effetto costituzionale indotto dalla legislazione elettorale maggioritaria, in ragione del loro rango formale, che li rende incompetenti a superare la Costituzione e la sua evoluzione applicativa.

L'interpretazione prospettata dell'art. 95, primo comma, Cost. nella sua dimensione attualizzata, nel legittimare giuridicamente la primazia del Governo e della sua maggioranza nello svolgimento della democrazia parlamentare suggerirebbe ulteriori interventi di aggiornamento dei regolamenti delle Camere mirati sul ruolo dei gruppi dopo quelli registrati nella XIX legislatura, per modulare le ricadute di tale lettura nella dialettica maggioranza-opposizioni al fine di preservare l'effettività del pluralismo politico; altrimenti la stessa figurazione delle opposizioni come entità costituzionalmente necessarie del 'meccanismo' della democrazia parlamentare è destinata a rimanere organicistica, se non formalistica, quindi in definitiva poco 'credibile' sul piano storico-politico<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Significativo è stato ad es. il vigoroso scontro tra maggioranza e vari gruppi delle opposizioni dentro e fuori le aule parlamentari in occasione dell'esame del disegno di legge costituzionale di riforma dell'organizzazione della magistratura, approvato nella XIX legislatura senza modifiche rispetto al testo presentato dal Governo sia dalla Camera sia dal Senato (si veda la nota 1).

<sup>58</sup> La dottrina si è largamente diffusa nell'approfondimento del ruolo dell'opposizione nella democrazia maggioritaria. Sull'argomento si vedano A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019; M. MALVICINI, *Le opposizioni parlamentari e la crisi di fine secolo*, in *Il Parlamento 'interlocutore'*, a cura di L. Gori, F. Pacini, E. Rossi, Pisa, Pisa University Press, 2018; G. AZZARITI, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017; P. DE LUCA, *Le prerogative delle opposizioni nella programmazione dei lavori di Camera e Senato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017; M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017; E. BINDI, *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015; S. CECCANTI, S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia*, in *Federalismi.it*, n. 22/2015; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto, nel Regno Unito e in Italia*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, 1 ss.; E. DE GIORGI, F. MARANGONI, *Governo, maggioranza e opposizione parlamentare nell'era dell'alternanza*, in *La transizione politica italiana: da tangentopoli a oggi*, a cura di M. Almagesti, L. Lanzalaco, L. Verzichelli, Roma, Carocci, 2014, 143 ss.; G. PERNICIARO, *I gruppi di opposizione nel metodo e nel merito della proposta di modifica del regolamento della Camera*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2014; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa: ordinamenti europei a confronto*, Bologna, Il Mulino, 2012; A. CERRI, *Riflessioni sulla revisione della normativa sulla revisione costituzionale e sul ripensamento del "quorum di garanzia in una democrazia dell'alternanza"*, in *Studi V. Atripaldi*, Napoli, Jovene, 2010, vol. 2, 1007 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in *Il diritto fra interpretazione e storia: liber amicorum in onore di A.A. Cervati*, a cura di A. Cerri, P. Häberle, Ib. M. Jarvad, P. Ridola, D. Schefold, Roma, Aracne, 2010, vol. 2, 231 ss.; G. PERNICIARO, *L'istituzionalizzazione del ruolo dell'opposizione: profili organizzativi*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2009, 95 ss.; L. CALIFANO PLACCI, *Il parlamentarismo maggioritario: tendenze organizzative e funzionali*, in *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T. Giupponi, Bologna, Bononia University Press, 2008, 357 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, AIC, 2008; V. CASAMASSIMA, *L'evoluzione delle relazioni tra maggioranza e opposizioni parlamentari nella storia della Repubblica italiana*, in *Studi pisani sul Parlamento*, a cura di E. Rossi, Pisa, Plus, 2007, 15 ss.; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nella teoria dello*

### 4.3. *L'inversione della direzione dell'indirizzo politico.*

I profili fin qui evidenziati consentono di approfondire alcune implicazioni del regime costituzionale della forma di governo sulla base della Costituzione attualizzata. La Corte costituzionale aiuta a metterne a punto la lettura.

Secondo la Corte, se è vero che la Costituzione non ha prescelto il modello elettorale proporzionale nella formazione delle Camere ma è aperta a modelli elettorali scelti dal legislatore, che consentano di garantire governabilità e stabilità degli esecutivi, è altresì necessario che ciò avvenga senza sacrificio dei principi di rappresentatività e di eguaglianza del voto e in omaggio al principio di ragionevolezza quale criterio guida nell'attuazione della Carta<sup>59</sup>.

*Stato e delle forme di governo di Costantino Mortati*, in *Forme di stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia, Milano, Giuffrè, 2007, 945 ss.; M. CERASE, V. TALLINI, *Opposizione politica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, vol. 4, 3947 ss.; T.E. FROSINI, *Principio maggioritario*, in *Dizionario di diritto pubblico*, cit., vol. 5, 4498 ss.; V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, a cura di S. Labriola, Roma-Bari, Laterza, 2006, vol. 3, *Legalità e garanzie*, 221 ss.; I. NICOTRA, *Brevi note sul rapporto tra rappresentanza politica, partiti antisistema e convenio ad excludendum nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere* (atti del Convegno di Caserta 6-7 maggio 2005), a cura di L. Chieffi, Torino, Giappichelli, 2006, 391 ss.; M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2005; G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2004; S. CECCANTI, *Considerazioni sul rapporto tra maggioranza e opposizioni nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, a cura di E. Rossi, Padova, Cedam, 2004; E. GUARDUCCI, *La rappresentanza unitaria di coalizione*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti*, vol. II, *Il contesto italiano*, a cura di S. Merlini, Torino, Giappichelli, 2004, 213 ss.; A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo: maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, Giuffrè, 2004; G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Ceccanti, S. Vassallo, Bologna, Il Mulino, 2003, 301 ss.; A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Il mulino*, n. 4/2003, 637 ss.; V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Il Parlamento*, a cura di L. Violante, (Storia d'Italia, Annali, 17), Torino, Einaudi, 2001, 613 ss.; M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, Giuffrè, 2000; A. MANNINO, *I rapporti tra la maggioranza e le opposizioni in Italia: dall'Assemblea costituente all'entrata in vigore dei regolamenti parlamentari del 1971*, in *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, Milano, Giuffrè, 1999, 99 ss.; S. LABRIOLA, *La qualità della decisione e il confronto tra maggioranza e opposizione* in *Le assemblee elettive nella evoluzione della democrazia italiana (1978-1998)*, giornate in memoria di Aldo Moro, 8-9 maggio 1998, Roma, Camera dei deputati, 1998, 133 ss.

<sup>59</sup> La stessa Corte cost. ha sintetizzato al riguardo la propria giurisprudenza nella sent. 13 gennaio 2014, n. 1, punto 3.1 in diritto. “Questa Corte ha da tempo ricordato che l'Assemblea Costituente, ‘pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria’ (sent. n. 429 del 1995). Pertanto, la ‘determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa’ (sent. n. 242 del 2012; ord. n. 260 del 2002; sent. n. 107 del 1996). Il principio costituzionale di eguaglianza del voto - ha inoltre rilevato questa Corte - esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità, in quanto ‘ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi’ (sent. n. 43 del 1961), ma ‘non si estende [...] al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore [...] che dipende [...] esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari’ (sent. n. 43 del 1961). Non c'è, in altri termini, un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale, in quanto quest'ultima lascia

Tramite la democrazia parlamentare non solo si svolge la funzione di governo ma sono espresse anche altre funzioni costituzionali parimenti rilevanti, quali quella di indirizzo e controllo del Governo e di garanzia della Costituzione, nell'ambito della quale rientra la garanzia che la sovranità sia esercitata in termini democratici e partecipati. Secondo la Corte per assicurare il rispetto di tali finalità il Parlamento è posto al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo prefigurati dalla Costituzione, che non consentono l'illimitata compressione della rappresentatività di ciascuna Camera, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali "le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della 'rappresentanza politica nazionale' (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di 'una caratterizzazione tipica ed infungibile'"<sup>60</sup>.

Pertanto, se da un lato è legittimo che il Governo assicuri lo svolgimento del proprio programma tramite i gruppi di maggioranza, dall'altro lato non è fisiologico che da ciò derivi la compressione e al limite la 'neutralizzazione' del ruolo delle opposizioni, che devono anzi concorrere necessariamente con i primi per assicurare che il Parlamento sia democratico anche perché effettivamente pluralista.

Questo snodo può essere regolato in sede di regolamenti parlamentari, per i quali il modello elettorale maggioritario pone una rinnovata questione di attualità e coerenza costituzionale, che spetta alle Camere affrontare nella propria autonomia, ai sensi dell'art. 64, primo comma, Cost.

In particolare in tempo di maggioritario, al fine di 'riconciliare' Costituzione formale e Costituzione attualizzata, l'auspicato aggiornamento delle forme e degli strumenti di espressione del confronto tra i gruppi previste dai regolamenti delle Camere dovrebbe valere proprio a differenziare *funzionalmente* il ruolo di quelli di maggioranza e di quelli di opposizione.

Allo stato il reciproco confronto si svolge in sedi formali e informali.

L'esperienza dimostra che i gruppi di opposizione hanno una reale possibilità di essere ascoltati soprattutto nelle sedi informali essenzialmente al fine di raggiungere eventuali intese con i gruppi della maggioranza, rispetto ai quali possono pretendere il rispetto di quote di tempi e argomenti da calendarizzare, non anche l'approvazione di atti di propria iniziativa.

Le più significative sedi informali sono le Conferenze dei presidenti di gruppo dei due rami. Al di là del relativo ruolo nella definizione del programma e del calendario dei lavori delle Assemblee, le Conferenze sono anche luoghi di 'ascolto' delle istanze delle parti politiche; il confronto tra i gruppi al relativo interno non è ritualizzato e beneficia della mediazione dei Presidenti delle Camere, chiamati spesso e volentieri ad assolvere anche al ruolo di arbitri nella contesa politica in atto, favorendo intese operative nella gestione dei lavori parlamentari e garantendo che alle oppo-

---

alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico. Il sistema elettorale, tuttavia, pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole (sentt. n. 242 del 2012 e n. 107 del 1996; ord. n. 260 del 2002)".

<sup>60</sup> Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1, spec. punto 3.1 in diritto (dove cita sent. n. 106 del 2002). La Corte ha chiaramente affermato la propria competenza a valutare la coerenza di ogni sistema elettorale con i valori da essa identificati.

sizioni siano assicurate le riserve regolamentari di argomenti o di tempi. Le stesse considerazioni valgono per gli uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle commissioni, ai fini della programmazione dei relativi lavori, laddove però il relativo presidente è anche espressione attiva della maggioranza e non mero garante dell'ordinato svolgimento dei lavori.

La prassi rivela come le Conferenze dei presidenti di gruppo dei due rami siano spesso camere di compensazione dei confronti più accesi tra gruppi di maggioranza e gruppi di opposizione sui temi di maggiore rilievo politico da discutere nelle Assemblee; in particolare in simili circostanze è grazie alla mediazione delle Presidenze delle Camere che si evita la mortificazione delle opposizioni per assicurare le prerogative della maggioranza. Le Presidenze delle Camere curano in particolare che il confronto tra i gruppi non si svolga sacrificando la compiuta espressione della rappresentanza politica nazionale, come evidenziato dalla Corte. Ma tale azione mediatrice non può correggere la preminenza funzionale dei gruppi di maggioranza indotta dal maggioritario in quanto esprime competenze di garanzia dell'univoca e imparziale interpretazione e applicazione dei regolamenti parlamentari, le sole che nell'ambito della dialettica politica spettano istituzionalmente ai Presidenti delle Camere (artt. 8 RC e 8 RS); per il resto i Presidenti delle Camere sono estranei al confronto politico<sup>61</sup>.

Nelle sedi formali e ritualizzate di svolgimento dei dibattiti parlamentari, dove prevale la forza dei numeri, i regolamenti non possono impedire (anche dopo le modifiche regolamentari passate in rassegna nei precedenti §§ 2 e 3) che il confronto tra gruppi di maggioranza e di opposizione sia improntato ad una logica competitiva, che favorisce il conflitto e non la dialettica e che premia fisiologicamente i primi, cosa che a volte 'turba' il sereno svolgimento della Carta presso le Camere e non di rado ne soffoca il compiuto svolgimento in rapporto ai principi e valori condivisi nella Parte Prima. I Presidenti delle Camere, arbitri di tale confronto, difficilmente possono condizionarne il risultato con temperamenti informali se non c'è anche il consenso concorrente di tutte le parti coinvolte; altrimenti diverrebbero essi stessi parti di tale confronto senza averne la legittimazione. Pare pertanto improprio invocarne l'azione in ogni contingenza conflittuale del dibattito politico, oltre cioè il relativo ruolo di garanti dell'interpretazione e dell'applicazione dei regolamenti.

La questione, come anticipato, va affrontata osservando che le norme dei regolamenti parlamentari sui gruppi, pur aggiornate dopo l'avvento del maggioritario tra il 1997 e il 2026, non hanno pienamente registrato il rilievo assunto dai gruppi di maggioranza sul piano della Costituzione attualizzata né hanno corretto funzionalmente il ruolo dei gruppi di opposizione; in definitiva

---

<sup>61</sup> Sul ruolo e sulle competenze dei Presidenti delle Camere si segnalano: G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche*, cit., spec. 117-123; R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., spec. 20-27; AA.VV., *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo, G. Rivosecchi, Bologna, Il Mulino, 2014; N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 2010, vol. IV agg., 444 ss.; A. SCIORTINO, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2002; A. MENCARELLI, *Il Presidente di assemblea parlamentare: profili storici e posizione dell'istituto nell'attuale congiuntura politico-costituzionale*, in *Nomos*, 1994, 71 ss.; G. FERRARA, *Il presidente di assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965. Per uno studio comparatistico si segnala AA.VV., *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, *Il Filangieri*, Quaderno 2012-2013, Jovene, Napoli, 2013.

consentono solo di ritualizzare il conflitto politico nell'ordinario svolgimento della democrazia parlamentare presso le Camere, non anche di favorirne la composizione.

Su quest'ultimo punto sia consentita un'ulteriore notazione. Con il maggioritario l'influenza del Governo in Parlamento è aumentata fino a condizionare con l'apporto dei gruppi di maggioranza non solo le funzioni legislative ordinaria, di indirizzo e di vigilanza e controllo ma anche la stessa funzione di revisione costituzionale e di modifica dei regolamenti, cioè lo svolgimento delle garanzie della Costituzione di cui parla la Corte<sup>62</sup>. Anche se può sembrare semplificatorio, il Governo, grazie ai gruppi di maggioranza, ha la 'disponibilità' delle Camere per modificare unilateralmente la Carta<sup>63</sup> (e i regolamenti) e a tal fine può 'dirigere' i propri gruppi senza incontrare limiti. L'unica reale controparte capace di limitare il Governo in questi casi (salvo che le riforme conseguano in seconda deliberazione la maggioranza di almeno due terzi dei componenti di ciascuna Camera) rimane il corpo elettorale nella dimensione del *referendum* di cui all'art. 138 Cost.

Si rileva cioè come l'evoluzione della forma di governo parlamentare sul piano della Costituzione attualizzata dal maggioritario possa essere così radicale da attenuare per il Governo, sulla base della relativa maggioranza parlamentare, la percepibilità del limite della "garanzia della Costituzione" di cui parla la Corte costituzionale, che spetterebbe alle Camere assicurare mediante le funzioni "tipiche e infungibili" ad esse riconosciute.

Questo risultato è conseguenza anche di una sostanziale inversione della direzione di svolgimento dell'indirizzo politico.

Accantonando l'aspetto dogmatico, si può dire in sintesi che per effetto della legislazione elettorale di tipo proporzionale puro (senza premi) l'indirizzo politico si svolgeva, formalmente e sostanzialmente, seguendo la direzione 'dalle Camere al Governo', con la determinante partecipazione di partiti politici vitali e radicati nella società, capaci di determinare le scelte di fondo dell'azione del Governo sulla base di quella che è stata definita una "convenzione proporzionalistica"<sup>64</sup> per conciliare rappresentanza e rappresentatività e garantire stabilità alla democrazia, in un contesto costituzionale che in definitiva non escludeva (anzi spesso e volentieri 'consigliava') che il Presidente del Consiglio e i partiti di riferimento, per mantenere stabile il proprio Gabinetto (auspicabilmente in prospettiva di legislatura), fossero aperti ad accordi con le parti politiche non

---

<sup>62</sup> Cfr. nota 60.

<sup>63</sup> Si veda il dibattito relativo alla riforma dell'organizzazione della magistratura adottata nella XIX legislatura, cit. in note 1 e 57. Le stesse considerazioni valgono, ad es., per il dibattito che ha portato all'approvazione della cd. 'riforma Renzi' definita nella XVII legislatura, cit. in nota 80. In entrambi i casi le riforme sono state avviate sulla base di disegni di legge governativi.

<sup>64</sup> Sul carattere necessariamente proporzionalista delle Camere presupposto dalla Carta si veda in generale C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., spec. 582, e in particolare ID., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/1952, 849 ss.; ID., *Maggioranza al governo e maggioranze parlamentari in Politica del diritto*, n. 6/1974, 673 ss.; sulla 'convenzione proporzionalistica' si vedano anche E. CHELI, *Costituzione e sviluppo della Costituzione in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978, spec. 15 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali nel pensiero di Enzo Cheli*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2024, 293 ss. (spec. § 2 e note 14-19 per ult. rif. bibl. agli studi di E. Cheli); F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, spec. 156-160 e ult. bibl. ivi cit. Sulle convenzioni costituzionali e sulla relativa natura giuridica vedi anche nota 47.

incluse nella maggioranza originaria (con i limiti storico-politici imposti, finché è durata, dalla *conventio ad excludendum*).

Invece per effetto della legislazione elettorale maggioritaria e in un contesto nel quale i partiti politici hanno perso il proprio ruolo ‘governante’ in quanto è venuta meno la convenzione proporzionalistica che li legittimava a tal fine, indebolendosi rispetto agli altri interlocutori istituzionali e soprattutto rispetto agli stessi gruppi parlamentari, il Presidente del Consiglio con il suo Governo si trova nella condizione vantaggiosa, strutturata dalla legge elettorale e (come ricordato) pienamente legittima sulla base del primo comma dell’art. 95 Cost., di definire, gestire e mantenere unitario l’indirizzo politico ai fini dell’attuazione del programma direttamente ed esclusivamente con i gruppi di maggioranza presso le Camere e in una prospettiva di legislatura, senza alcun bisogno di avvicinare a sé le opposizioni parlamentari, che sono dunque di fatto escluse *a priori* dalla prospettiva di influenzare o condizionare l’azione di governo e al limite la stessa revisione costituzionale, salvo che contingenze straordinarie impongano la solidarietà nazionale, come avvenuto nel corso della XVIII legislatura a causa della pandemia da covid-19 e della crisi indotta dal conflitto tra Russia e Ucraina<sup>65</sup>.

Cioè con il consolidarsi degli effetti del maggioritario nella dimensione della Costituzione attualizzata l’indirizzo politico nella forma di governo parlamentare si svolge sostanzialmente sulla base di una diretta applicazione dell’art. 95, primo comma, Cost. secondo la direzione ‘dal Governo alle Camere’, laddove di fatto il ruolo delle Camere, a mo’ di sineddoche, si risolve dal punto di vista del Governo nel sostegno dei gruppi di maggioranza presso ciascuna di esse ai fini dell’attuazione del proprio programma.

Detto in altri termini, mentre sul piano della Costituzione formale *tutti* i gruppi parlamentari sono chiamati (almeno in teoria) ad alimentare le funzioni rappresentativa e di garanzia delle Camere, nella cornice dell’art. 95, primo comma, Cost. attualizzato alla luce della legislazione elettorale maggioritaria ciò non vale per lo svolgimento dell’azione di governo, ai fini della quale il ruolo dei gruppi di maggioranza è autosufficiente sulla base della direzione unitaria a cura del Presidente del Consiglio dei ministri e del suo Gabinetto.

In breve, leggendo la Costituzione attualizzata alla luce della forma di governo effettivamente vigente indotta del maggioritario, in sede parlamentare il principio di rappresentanza declinato all’insegna del pluralismo e le funzioni costituzionali di garanzia, di vigilanza e controllo appaiono

---

<sup>65</sup> Il dibattito sul tema è stato molto ampio; si segnalano *ex multis* G. AGOLINO, *Le Camere dopo la pandemia: una prospettiva a partire dall’esperienza del coronavirus*, in *Federalismi.it*, n. 3/2023, 201 ss.; L. CAVALLI, *Le Camere nell’emergenza da Covid-19: notazioni ricostruttive e spunti problematici*, in *Federalismi.it*, n. 3/2022, 212 ss.; G. TOZZI, *La lettera del Presidente Mattarella del 23 luglio 2021 tra prassi parlamentare, riforme dei Regolamenti parlamentari e PNRR*, in *Forum Quad. cost.*, rass., n. 1/2022, 129 ss.; R. MAZZA, *La "parlamentarizzazione" dell’emergenza Covid-19 tra norme e prassi*, in *Federalismi.it*, n. 12/2021, 148 ss.; A. CARBONI, G. SCACCIA, *Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell’emergenza*, in *Forum Quad. cost.*, rass., n. 3/2020, 121 ss.; S. CURRERI, *Il Parlamento dell’emergenza*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, 214 ss.; R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi.it*, n. 8/2020 (paper, 1° aprile 2020); ID., *Il decreto-legge n. 2 del 2022 per consentire il voto dei grandi elettori del Presidente della Repubblica in isolamento o in quarantena per Covid19. Nuove questioni in tema di voto a distanza*, in *Federalismi.it*, n. 5/2022, 45 ss. (e ult. bbil ivi cit.)

subordinate alle ragioni della governabilità e della stabilità dell'esecutivo nello svolgimento dell'indirizzo politico.

Volendo tener conto delle indicazioni della Corte sul piano giuridico costituzionale, ci sarebbero dunque le premesse per verificare se sia necessaria una correzione di rotta della Costituzione attualizzata al fine di riallinearla al dato formale della Carta.

La possibile direzione di tale intervento è duplice ma sulla base di scelte politiche opposte: modificare la legge elettorale per temperare gli eccessi del maggioritario e ridare spazio alle opposizioni almeno ai fini del controllo della gestione dell'indirizzo politico oppure procedere ad una revisione della Carta che consolidi la Costituzione attualizzata indotta dal maggioritario e legittimi il primato del binomio Governo-gruppi di maggioranza, ad esempio accogliendo e strutturando l'opzione del neo-parlamentarismo, come può leggersi nel disegno di legge costituzionale di modifica della forma di governo *in itinere* nella XIX legislatura<sup>66</sup>.

La Costituzione vigente, stante il principio proprio della democrazia parlamentare per il quale l'indirizzo politico dovrebbe nascere presso le Camere, presuppone in ogni caso che non sia compromessa la vitalità e la veridicità del pluralismo politico.

Occorre pertanto che governabilità e stabilità degli esecutivi, pur essendo obiettivi di rilievo costituzionale perseguibili dal Governo nelle Camere con l'apporto esclusivo dei gruppi parlamentari di maggioranza, non siano intesi come principi e valori sovraordinati o antitetici rispetto ai principi della rappresentatività e dell'eguaglianza del voto e all'effettività del ruolo di garanzia, vigilanza e controllo delle Camere, espressive di sovranità *democratica*, principi che legittimano in termini paritari *tutti* i gruppi all'insegna finale del pluralismo politico quale tratto distintivo della democrazia (propriamente) parlamentare; la qual cosa a parere personale potrebbe realizzarsi (almeno in parte) a livello sostanziale e non meramente nominalistico proprio nella dimensione dei regolamenti parlamentari, affinché presso le Camere sia differenziato (per non essere sacrificato) il ruolo dei gruppi di opposizione in termini tali da consentirne l'effettiva partecipazione al processo democratico parlamentare con poteri originali anche se non preclusivi dell'assunzione delle decisioni di governo.

In tal senso la Corte costituzionale, fornendo chiare istruzioni nella formulazione della legislazione elettorale<sup>67</sup>, ha posto davanti ad essa dei paletti rilevanti ai fini del rispetto della Costituzione, chiamando anche i regolamenti parlamentari a tradurli in soluzioni garantiste dei valori evocati.

---

<sup>66</sup> Cfr. nota 1.

<sup>67</sup> Come noto, la Corte cost. nella sent. n. 35 del 2017, spec. punto 6 in diritto (dove evoca la propria sent. n. 1 del 2014, spec. punti 3 e 4 in diritto), ha rilevato che il premio di maggioranza, a condizione che non si riveli manifestamente irragionevole, è costituzionalmente legittimo perché volto "a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro", precisando che (punto 9.2 in diritto) "in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività".

#### 4.4. La possibile riqualificazione del ruolo dei gruppi di opposizione.

Le modifiche ai regolamenti parlamentari approvate nella XVIII (Senato) e XIX (Camera) legislatura, pur molto significative, non sembrano da sole apportare innovazioni risolutive sotto i profili illustrati nelle pagine precedenti. La logica che vi si rileva, specie alla Camera, rimane quella di ritualizzare, non di comporre o temperare il conflitto politico.

I gruppi di opposizione, anche se sulla base della vigente Costituzione aggiornata non possono rivendicare un ruolo condizionante le decisioni di governo, possono certamente aspirare ad un ruolo effettivo, originale e differenziato da quello dei gruppi di maggioranza negli ambiti di competenza delle Camere non afferenti all'azione di governo, quali le funzioni conoscitive, di vigilanza e di controllo<sup>68</sup>.

Come ricordato, la questione del ruolo dei gruppi di opposizione nel contesto delle riforme regolamentari approvate tra la XVII e la XIX legislatura è stata affrontata limitatamente alla definizione di interventi per implementare lo statuto delle opposizioni (vedi *supra* § 2 e § 3.3).

In estrema sintesi e approssimazione tale statuto è congegnato per consentire il riconoscimento e favorire l'espressione di tali gruppi e dei relativi iscritti, mantenendo invariati i poteri e le facoltà di *tutti* i gruppi. Si è ben lontani da quanto prospettato circa l'aggiornamento del ruolo dei gruppi di opposizione in termini funzionalmente originali rispetto a quelli di maggioranza.

La Corte costituzionale ha evidenziato in più occasioni che i regolamenti parlamentari non devono considerarsi norme di mero rito<sup>69</sup> in quanto concorrono, sulla base di interpretazioni costituzionalmente orientate, alla funzione di valorizzare la dimensione della dialettica politica e a dare compimento sostanziale e non meramente formale al circuito democratico della rappresentanza<sup>70</sup>, senza pregiudicare la realizzazione dell'obiettivo della governabilità, che vi trae legittimazione, evidenziandone una naturale elasticità e duttilità sul piano interpretativo, indotto soprattutto dall'esperienza applicativa<sup>71</sup>, al fine di agevolarne l'evocata funzione<sup>72</sup>.

I regolamenti parlamentari cioè non sono strumenti di governo in mano alla maggioranza bensì fonti del diritto previste dalla Costituzione per disciplinare e razionalizzare le forme democratiche della rappresentanza nazionale in una prospettiva conciliativa delle diverse istanze; in particolare sono fonti competenti a qualificare lo svolgimento della forma di governo parlamentare in termini 'dibattuti', non necessariamente 'contesi', tra maggioranza e opposizioni, affinché tutte le

---

<sup>68</sup> Anche gli strumenti del sindacato ispettivo, sui quali si concentrano diverse modifiche regolamentari, possono rilevare ai fini di cui al testo. Ma si tratta di istituti e procedure che pongono in dialogo con il Governo direttamente i singoli parlamentari, mentre il ruolo dei gruppi rileva eventualmente solo ai fini della relativa calendarizzazione.

<sup>69</sup> Corte cost., ord. 8 febbraio 2019, n. 17, spec. punto 4.1 in diritto.

<sup>70</sup> Per tale nozione si veda, volendo, R. DICKMANN, *Il circuito della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, n. 20/2020 (*paper*, 24 giugno 2020), e ult. bibl. *ivi cit.* spec. in § 1.

<sup>71</sup> Si tratta di una fonte permanente del diritto parlamentare, prevista dall'art. 16 RC ed evocata espressamente come clausola generale dal Presidente della Camera *pro tempore*, Sandro Pertini, all'atto dell'adozione del relativo Regolamento nel 1971 (Assemblea della Camera, 18 febbraio 1971, *resoc. sten.*, p. 25904).

<sup>72</sup> Corte cost., ord. 8 febbraio 2019, n. 17, spec. punti 4.3 e 4.4 in diritto; ord. 26 marzo 2020, n. 60.

componenti del dibattito politico nazionale trovino spazio per esprimersi liberamente e confidare in accordi, non per ritualizzare il conflitto.

Se in base all'interpretazione sopra ricostruita dell'art. 95, primo comma, Cost., attualizzato per effetto della legislazione elettorale in vigore, i gruppi di maggioranza sono legittimamente chiamati dal Governo a partecipare direttamente ed esclusivamente all'attuazione del programma di governo, sul piano dell'effettività della rappresentanza complessiva dell'istituzione parlamentare potrebbe ritenersi in qualche modo costituzionalmente 'dovuto' riconoscere nei regolamenti ai gruppi di opposizione un ruolo 'compensativo' non connesso al perseguimento di obiettivi di governo<sup>73</sup>, concependo tali gruppi come contrappesi piuttosto che antagonisti dei primi, in una lettura per così dire 'kelseniana' e non 'schmittiana' della dinamica del confronto politico. Tale prospettiva pare efficace ai fini dell'ammodernamento della funzionalità dell'istituzione democratica indotta dall'esperienza del maggioritario e dalla lettura da esso imposta della Carta circa il ruolo delle Camere nello svolgimento della forma di governo, che come ricordato non ammette il sacrificio dei valori della democrazia rappresentativa e pluralista.

Per incrementare la veridicità del confronto politico tramite un certo rafforzamento del ruolo dei gruppi di opposizione si possono percorrere due strade attraverso specifiche modifiche dei soli regolamenti parlamentari.

Con la prima si potrebbero prevedere minoranze numeriche per attivare istituti parlamentari non legislativi di garanzia, che ovviamente non sarebbero nell'esclusiva disponibilità delle opposizioni bensì anche di minoranze trasversali.

Con la seconda, come evocato, si potrebbero prevedere in capo ai gruppi di opposizione, eventualmente ricordati a tal fine secondo una logica di coalizione, alcuni titoli procedurali originali e aggiuntivi rispetto a quelli azionabili anche dai gruppi di maggioranza e in ambiti diversi dal procedimento legislativo, ad esempio sul piano conoscitivo, della vigilanza e del controllo<sup>74</sup>.

Ci sarebbe anche l'opzione della revisione della Costituzione per prevedervi direttamente principi e norme dello statuto delle opposizioni, da dettagliare a cura dei regolamenti parlamentari<sup>75</sup>, ma si andrebbe in una direzione del tutto diversa dal modello conosciuto di parlamentarismo,

<sup>73</sup> Tuttavia una prospettiva 'compensativa', seppure limitata, pare intravedersi in alcune novità regolamentari, ad esempio in tema di sindacato ispettivo (vedi *supra* § 3.4) in favore dei gruppi di opposizione che non ottengano il puntuale svolgimento del *premier question time*.

<sup>74</sup> Il dibattito dottrinale sul tema e sulle forme del controllo parlamentare è molto ampio; in questa sede si segnalano *ex multis* i contributi di M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2022; P. PICCIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017; E. GRIGLIO, *I poteri di controllo del Parlamento italiano alla prova del bicameralismo paritario*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, Jovene, Napoli, 2017, 199 ss.; N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 2009; AA.VV., *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano, Giuffrè, Milano, 2008 (Raccolta di studi sul Parlamento nella ricorrenza del LX anniversario della Costituzione).

<sup>75</sup> Si ricorda che nel disegno di legge costituzionale recante la cd. "riforma Renzi" (GU n. 88 del 15 aprile 2016) Part. 64, secondo comma, Cost. era riformulato (art. 6) nel senso di prevedere "I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni".

dove sarebbe formalizzato a livello costituzionale il ruolo dell'opposizione come potere autonomo.

In ogni caso non si immaginano soluzioni volte a conferire ai gruppi di opposizione una qualche legittimazione a svolgere un 'ostruzionismo di legislatura'. Lo scopo sarebbe piuttosto quello di consentire loro di partecipare al confronto-dibattito parlamentare inteso non già quale complesso di ritualità procedurali da compiere con la loro partecipazione per legittimare formalmente le singole *scelte* di governo bensì come processo politico partecipato ai fini della gestione democratica della *funzione* di governo nel suo complesso.

Secondo questa lettura non dovrebbe destare scandalo presso le opposizioni il riconoscimento della primazia dei gruppi di maggioranza nel processo legislativo e nello svolgimento dell'indirizzo politico, in quanto derivata dalla loro piena legittimazione costituzionale a consentire l'attuazione del programma di governo.

A parere personale l'evoluzione del parlamentarismo in Italia, che si ravviva grazie a sperimentazioni e rinnovamenti periodici non già per effetto della celebrazione perpetuata, ancorché ciclicamente razionalizzata, di riti formalistici, potrebbe essere maturo per accogliere una rimeditazione del ruolo dei gruppi di opposizione alla luce dell'acquisizione del modello elettorale maggioritario tra i fattori condizionanti l'interpretazione e l'attuazione della Carta nella parte che disciplina la forma di governo vigente e per cercare di compensare (per quanto possibile almeno) presso le Camere l'attuale distonia tra Costituzione attualizzata e Costituzione formale.

Il modello elettorale maggioritario si potrebbe così meglio connettere alla forma di governo parlamentare previsto dalla Carta, escludendo il sacrificio necessario dei principi enunciati dalla Corte della rappresentatività e dell'eguaglianza del voto quali tratti salienti del ruolo delle Camere nella forma di governo parlamentare, alla base della quale deve sempre permanere l'effettività del valore del pluralismo politico<sup>76</sup>.

Tutto quanto rappresentato non si è realizzato nonostante ripetuti aggiornamenti regolamentari e la creazione e l'implementazione sin dalla fine degli anni novanta della dimensione dello statuto delle opposizioni<sup>77</sup>, che in definitiva ha permesso di garantire al più la 'riconoscibilità' delle opposizioni riservando ad esse tempi e argomenti nel programma e nel calendario dei lavori

<sup>76</sup> Per considerazioni in tal senso si veda V. LIPPOLIS, *Partiti, maggioranza, opposizioni*, Jovene, Napoli, 2008, 84 ss. Riflessioni sul tema sono anche in G. CAVAGGION, *Minoranze e opposizioni in un Parlamento marginalizzato*, in *Dir. cost.*, n. 3/2022, 95 ss.; D. BALDONI, *I quorum nei nuovi regolamenti parlamentari: quale statuto delle opposizioni nelle Camere a ranghi ridotti?*, in *Forum Quad. cost.*, rass., n. 3/2020, 423-428; M. MALVICINI, *Le opposizioni parlamentari e la crisi di fine secolo*, in *Il Parlamento "interlocutore"* (Studi pisani sul Parlamento) a cura di L. Gori, F. Pacini, E. Rossi, Pisa, Pisa University Press, 2018, 231 ss.; D. FIUMICELLI, *Ostruzionismo e strumenti di "compressione" del procedimento parlamentare: quale ruolo oggi per minoranze e opposizioni parlamentari? il caso della conversione dei decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016, 1 ss. (spec. § 4).

<sup>77</sup> Per riflessioni in dottrina sullo statuto delle opposizioni si vedano *ex multis* G. MATUCCI, *Lo statuto delle opposizioni nella forma di governo che cambia*, in *ConsultaOnLine*, 2024, 532 ss.; D. BALDONI, *I quorum nei nuovi regolamenti parlamentari: quale statuto delle opposizioni nelle Camere a ranghi ridotti?*, cit. in nota prec., 414 ss.; G. PERNICIARO, A. ANTONUZZO, *Statuto dell'opposizione: non è questo il momento ... ma vanno rafforzate le garanzie delle minoranze*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, Napoli, Jovene, 2017, 145 ss.; V. CASAMASSIMA, *Presidente di assemblea parlamentare e statuto dell'opposizione*, in *I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo e G. Rivosecchi, Bologna, Il Mulino, 2014, 75 ss.

parlamentari, non anche un qualche loro ruolo originale funzionale alla preservazione dei ricordati principi e valori.

Invece non sarebbe costituzionalmente ‘dovuto’ favorire con i regolamenti delle Camere i gruppi di opposizione nell’espressione di un indirizzo politico alternativo, che resta il loro compito naturale nell’ordinarietà del confronto politico nazionale.

Sotto questo punto di vista si preferisce parlare di statuto ‘delle opposizioni’ e non ‘dell’opposizione’<sup>78</sup> perché a parere personale non esiste alcuna base costituzionale per legittimare nei regolamenti la costruzione di una figura unitaria di opposizione, in quanto eventuali innovazioni che forzino i regolamenti in tale direzione, assorbendo la varietà delle opposizioni registrate dall’esito elettorale, finirebbero per contrastare proprio con il valore del pluralismo politico. Un simile obiettivo non potrebbe che essere il frutto di una scelta autonoma delle stesse opposizioni, o di parte di esse, ad esempio attraverso soluzioni importate da altre esperienze quale ad esempio il modello dello *shadow cabinet* di cultura parlamentare anglosassone, registrato in Italia con formule differenziate in qualche statuto regionale<sup>79</sup>.

Neanche le novità in materia di costituzione dei gruppi giovano ai fini indicati. In occasione delle modifiche al regolamento del Senato adottate alla fine della XVIII legislatura si era scelto di intervenire sui gruppi sul piano organizzativo piuttosto che funzionale, per incrementare il collegamento tra gruppi e partiti politici (nonostante la ricordata ‘debolezza’ dei secondi, che non di rado si avvalgono delle strutture e delle risorse dei primi) e per raffreddare le dinamiche *dei e tra i* gruppi e il trasformismo, adottando soluzioni per alcuni aspetti restrittive delle libertà dei senatori di scegliere a quale gruppo appartenere nel corso della legislatura sulla base delle relative libertà e garanzie di cui agli artt. 18, 49, 67 e 68, primo comma, Cost.<sup>80</sup>. Le novità del Senato non si riscontrano presso il Regolamento della Camera e presso lo stesso Senato si sono rivelate inefficaci quando si sono confrontate con la realtà<sup>81</sup>. Al riguardo si osserva che l’inefficacia di tale approccio ai fini evidenziati nelle pagine precedenti consegue principalmente alla consolidata insufficienza dei partiti nel condizionare formalmente l’azione dei gruppi, cosicché potrebbe avere poco senso trovare soluzioni per forzare o inibire l’evoluzione dei gruppi presso le Camere, dove piuttosto dovrebbero poter vivere le proprie originali dinamiche in omaggio alle evocate ragioni del pluralismo politico. Sotto questo aspetto si ritiene preferibile l’approccio più *soft* adottato con le modifiche al regolamento della Camera nel 2026.

---

<sup>78</sup> Tale formula ricorre al singolare nella relazione della Giunta per il Regolamento (Doc. II, n. 11, cit., ad es. p. 7 e *passim*).

<sup>79</sup> Si veda ad es. l’art. 10 St. Reg. Toscana. In altri statuti è genericamente previsto il rispetto dei diritti delle minoranze (si vedano ad es. l’art. 33 St. Reg. Campania e l’art. 31.1 lett. e) e f) St. Reg. Emilia Romagna).

<sup>80</sup> Si veda nota 33.

<sup>81</sup> Si vedano ad es. P. GIOVARRUSCIO, *Vecchie tendenze e nuove conferme. La scissione tra Azione e Italia Viva in Parlamento*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2024, 71 ss.; L. BARTOLUCCI, N. LUPO, *L’effetto sui gruppi di Camera e Senato della rottura tra Azione e Italia viva, tra asimmetrie (regolamentari) e simmetrie (nella prassi applicativa)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023, 161 ss.

Al di là dell'alternativa se legittimare uno statuto delle opposizioni direttamente nella Costituzione formale<sup>82</sup> o continuare a implementarlo nella dimensione dei regolamenti parlamentari riconoscendo un ruolo originale ai gruppi di opposizione, resta sullo sfondo una domanda: se e quanto tale prospettiva in fin dei conti interessi ai gruppi di maggioranza e al Governo *pro tempore* in carica. Si tratta di una questione da ponderare da parte di tutti i protagonisti del dibattito politico-istituzionale alla luce del grado di maturità e stabilità raggiunto dalla democrazia italiana.

## 5. In conclusione.

Al termine delle presenti riflessioni si ritiene di aver documentato come le modifiche al Regolamento della Camera nella XIX legislatura, al di là della relativa incidenza in quasi tutti gli ambiti procedurali, da un lato non hanno alterato la parità di titoli procedurali tra i gruppi e dall'altro hanno introdotto alcune agevolazioni procedurali molto importanti per il Governo e la maggioranza nel corso del processo legislativo (vedi *supra* § 3.2), compensati da un 'incremento di intensità' degli istituti dello statuto delle opposizioni, che però non possono provocare alcun effetto preclusivo dell'esito delle deliberazioni degli organi parlamentari, assunte a maggioranza.

Nel complesso le riforme regolamentari esaminate, pur migliorative della funzionalità complessiva delle Camere, le procedure delle quali sono state effettivamente ammodernate sotto vari punti di vista consolidando un'esperienza operativa decisamente virtuosa<sup>83</sup>, non hanno corretto lo squilibrio, originatosi sul piano costituzionale per effetto della legislazione elettorale maggioritaria, tra gruppi di maggioranza, funzionalmente 'forti' in quanto direttamente raccordati al Governo e al relativo programma, e gruppi di opposizione, funzionalmente 'deboli' in quanto marginalizzati per effetto dei numeri nell'ordinario svolgersi dell'azione di governo in Parlamento.

Come illustrato, si tratta di un effetto costituzionalmente rilevante che scaturisce dalla capacità normativa della legge elettorale di rinforzare la direzione dell'indirizzo politico di governo a cura del Presidente del Consiglio dei ministri per i tramite dei gruppi di maggioranza, anche se rispettando il perimetro degli artt. 92-95 Cost.

Si è anche ricordato che la competenza dei regolamenti parlamentari sul punto è quanto meno limitata.

---

<sup>82</sup> Vedi nota 74.

<sup>83</sup> Ai sensi dell'art. 16, comma 3, RC l'esperienza è in definitiva la vera fonte evolutiva del diritto parlamentare: vi si legge che la Giunta per il Regolamento propone all'Assemblea le modificazioni e le aggiunte al Regolamento che l'*esperienza* dimostri necessarie. A conclusione delle presenti considerazioni va rimarcato sul punto che l'esperienza quale fonte evolutiva del diritto parlamentare non è una vicenda solo politica ma soprattutto tecnico-giuridica, che si deve al contributo delle Amministrazioni parlamentari, con particolare riferimento agli Uffici che supportano il lavoro degli organi legislativi direttamente coinvolti. In tal senso sono emblematiche le parole di ringraziamento rivolte dal deputato Fornaro, uno dei relatori sul testo delle modifiche regolamentari approvate nel 2026, ai Colleghi degli Uffici che ne hanno personalmente seguito l'elaborazione: "senza la loro competenza, conoscenza, intelligenza e tanta pazienza, tutto questo lavoro non sarebbe, probabilmente, mai andato in porto" (Assemblea della Camera, *resoc. sten.*, 16 febbraio 2026, spec. p. 16).

Sotto questo profilo si è dimostrato che il Regolamento della Camera, il cui impianto (come del resto anche quello del Senato) rimane d'ispirazione proporzionalista in quanto espressivo della garanzia privilegiata della rappresentanza proporzionale di *tutti* i gruppi, non contiene rimedi volti a compensare l'espansione delle ragioni della governabilità e della stabilità degli esecutivi nella declinazione della forma di governo parlamentare risultante dalla Costituzione attualizzata per effetto della legislazione elettorale maggioritaria.

Al termine di queste riflessioni si può dire che il parlamentarismo italiano come declinato dai regolamenti parlamentari, pur evolutosi nella transizione tra prima e seconda repubblica, non ha ancora raggiunto un livello assestato di maturità sul piano della razionalizzazione del confronto tra poteri della maggioranza e prerogative delle opposizioni nella dimensione del maggioritario, perché in tali regolamenti non si è preso atto che il pluralismo politico va declinato riconoscendo, non già eludendo, i descritti effetti sul piano costituzionale della legislazione maggioritaria sul regime parlamentare.

Lo conferma il fatto che con le modifiche regolamentari definite nella XIX legislatura in definitiva le opposizioni hanno ricevuto il riconoscimento di alcuni vantaggi 'tattici' ma non anche di un ruolo originale differenziato da quello della maggioranza.

Per altro verso i gruppi di maggioranza hanno beneficiato di innovazioni normative significative ma non hanno ottenuto nei regolamenti il riconoscimento formale del proprio ruolo 'strategico' indotto dal raccordo stabile e per vari aspetti diretto con il Governo ai fini dell'attuazione del programma di governo, che discende dalla prospettata lettura attualizzata dell'art. 95, primo comma, Cost.

Il cantiere delle riforme comunque rimane aperto, anche se è possibile che vi si torni a 'lavorare' non prima della XX legislatura, quando entreranno in vigore gran parte delle modifiche al regolamento della Camera approvate nella XIX (in particolare tutte quelle approvate nel 2026) e ne sarà avviata la sperimentazione.

**Titolo [En]:** Amendments to the rules of procedure of the Chamber of Deputies and the role of parliamentary groups “in the era” of the majority system between innovation and conservation.

**Abstract [It]:** Con le modifiche approvate il 17 febbraio 2026 si chiude il ciclo di riforme del Regolamento della Camera dei deputati avviato nel 2022 con alcuni interventi essenziali per corrispondere alla riduzione del numero dei parlamentari disposta con la legge costituzionale n. 1 del 2020 e proseguito nel 2024 con ulteriori interventi per risolvere questioni procedurali contingenti e operare una prima razionalizzazione del testo vigente alla luce della prassi. Le modifiche approvate nel 2026 sono numerose ed eterogenee e si articolano su vari fronti, quello delle prerogative del Governo e delle opposizioni, per corrispondere ad esigenze di semplificazione e razionalizzazione di alcuni istituti parlamentari, per rinforzare alcuni profili degli strumenti di indirizzo, controllo e sindacato ispettivo, per razionalizzare i rapporti con le Istituzioni dell’Unione europea e per fare un decisivo passo avanti nell’azione di manutenzione regolamentare intrapresa nel 2022 e nel 2024. Tuttavia il Regolamento non risulta modificato nel suo impianto generale, nell’ambito del quale è preservato in particolare il ruolo funzionale paritetico e organicistico dei gruppi parlamentari. Sotto tale profilo nella seconda parte del saggio si riflette sul rilievo dei gruppi parlamentari di maggioranza ai fini della caratterizzazione della forma di governo ai tempi del maggioritario, prospettando l’utilità di una differenziazione del relativo ruolo rispetto a quello dei gruppi di opposizione, ai quali riservare competenze originali per non comprometterne il rilievo effettivo nel corso della legislatura nell’economia dello svolgimento del principio del pluralismo politico.

**Abstract [En]:** With the amendments approved on 7 February 2026, the reform cycle of the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies — initiated in 2022 in response to the reduction in the number of Members of Parliament provided for by Constitutional Law No. 1 of 2020 and continued in 2024 with further measures aimed at addressing contingent procedural issues and undertaking an initial rationalization of the text in light of parliamentary practice — has come to a close. The changes adopted in 2026 are numerous and heterogeneous, addressing several areas: the prerogatives of the Government and of the opposition; the need to simplify and rationalize certain parliamentary instruments; strengthen certain aspects of oversight, control, and parliamentary scrutiny instrumentally; reorganization of relations with the institutions of the European Union; and the broader effort of regulatory maintenance begun in 2022 and pursued in 2024. However, the overall structure of the Rules of Procedure remains unchanged. In particular, the functional, equal, and organic role of parliamentary groups — which continues to represent a cornerstone of the system — has been preserved. In the second part of the essay, attention turns to the significance of majority parliamentary groups in shaping the system of government in an era characterized by majoritarian dynamics. It suggests the potential usefulness of differentiating their role from that of opposition groups, to which specific and original powers could be assigned, in order to safeguard their effective relevance throughout the legislature and to ensure the proper functioning of the principle of political pluralism.

**Parole chiave [It]:** Regolamento della Camera dei deputati – gruppi parlamentari – maggioranza – opposizioni – Governo.

**Parole chiave [En]:** Rules of Procedure of the Chamber of Deputies – Parliamentary groups – Majority – opposition – Government.