

Corso di diritto parlamentare 2025

PRIMA PARTE DEL CORSO - premessa

Si tratta del programma che va dalla lezione 1 del 22 settembre alla 13 del 29 ottobre

Argomenti del primo parziale:

Il lavoro svolto sul proprio gruppo parlamentare;

Consulta nazionale e rinascita della democrazia parlamentare (solo appunti);

legislazione elettorale Cap. I MC, Cap. V GL, paragrafi 1 e 2;

codice parlamentare (solo video);

questione catalana (solo appunti);

rapporto fiduciario MC cap. VIII; GL paragrafo 4 del Cap. VIII;

Parlamento in seduta comune, paragrafi da IV.2 a IV.5 del Cap. IV MC; Paragrafo 2 del Cap. VI G;

gruppi parlamentari Capitolo III del Manuale MC e paragrafo 5 del Cap. V del Manuale GL;

le fonti del diritto parlamentare Cap. II MC, Capp. I e III GL;

le garanzie costituzionali paragrafo 3.7 del Manuale MC e cap. 4 del Manuale G;

problemi del Parlamento (video Curreri);

Mortati e la forma di governo italiana

La formazione dei Governi in Francia

Lezione n. 1 22.09.2025

<https://stefanoceccanti.it/diritto-parlamentare-lezione-1-22-09-2025/>

Aula T 01 18-20

Lezione n. 2 24.09.2025

<https://stefanoceccanti.it/diritto-parlamentare-lezione-2-24-09-25/>

Aula D 18-20

Lezione n. 3 29.09.2025

https://www.radioradicale.it/scheda/769676/presentazione-del-volume-codice-parlamentare-raccolta-sistematica-delle-disposizioni?fbclid=IwY2xjawNHzkBleHRuA2FlbQIxMQABHrnknxklbrIF0XvaGBTEoPQORLfzb_vSXzVxtH7N2wGYNLjPRCONxQ5Ivgv_aem_Y0bOuiVm-3q6ioYIp1vscw

Aula T 01 18-20

Lezione n. 4 01.10.2025

<https://stefanoceccanti.it/diritto-parlamentare-lezione-n-4-01-10-25/>

Aula D 18-20 svolta on line

Lezione n. 5 02.10.2025

<https://stefanoceccanti.it/diritto-parlamentare-lezione-n-5-02-10-25/>

Aula organi collegiali rettorato 15-17

Lezione n. 6 06.10.25

<https://stefanoceccanti.it/diritto-parlamentare-lezione-n-6-06-10-25/>

Aula T 01 28-20

Lezione n. 7 08.10.25

<https://stefanoceccanti.it/diritto-parlamentare-lezione-n-7-08-10-25/>

Aula D 18-20

Lezione n. 8 13.10.25

<https://stefanoceccanti.it/diritto-parlamentare-lezione-n-8-13-10-2025/>

<https://www.radioradicale.it/scheda/770968/parlamento-anatomia-di-una-crisi>

Aula T 01 18-20

Lezione n. 9 15.10.25

<https://stefanoceccanti.it/diritto-parlamentare-lezione-n-9-15-10-25/>

Sala lauree 16-18

Lezione n. 10 20.10.25

<https://stefanoceccanti.it/diritto-parlamentare-lezione-n-10-20-10-25/>

trasmissione da Firenze della lezione sulla Quinta Repubblica 16-18

Lezione n. 11 22.10.25 esposizione gruppi parlamentari

Aula D 16-18

Lezione n. 12 27.10.25

Visita presso Senato della Repubblica 18-20

Lezione n. 13 29.10.25

Visita presso Biblioteca della Camera 18-20

Lezione n. 1 22.09.2025

1. Avvisi generali sul corso

I lavori di Aula avverranno in alcuni casi per gruppi parlamentari, a cui siete invitati ad aderire.

L'esame è orale. A metà corso faremo il parziale.

Gli orali frequentanti vertono soprattutto sui contenuti delle lezioni.

Link al programma di esame

<https://corsidilaurea.uniroma1.it/it/lecturer/4567e5ff-b63c-41ff-9684-9bf98f1e1290>

https://corsidilaurea.uniroma1.it/sites/default/files/parlamentare_24_25.pdf

Qui trovate link utili:

<https://stefanoceccanti.it/link-utili/>

Come vedete i Manuali sono due in alternativa tra di loro, verranno gli Autori a raccontarci

Qui ci sono anche le sintesi del corso dello scorso anno

https://www.academia.edu/126069765/Corso_Diritto_parlamentare_Ceccanti_2024

2. La lezione di oggi riprenderà i contenuti di questo testo uscito stamani sul Forum di Quaderni Costituzionali

<https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=19630>

Lezione n. 2 24.09.2025

Premessa

Quello che conta ai nostri fini sono soprattutto i sistemi usati per le Camere politiche, però è importante avere presenti alcuni elementi sistemici che li condizionano e che sono anche un vincolo per ulteriori riforme

Riferimenti nei Manuali

La parte sui sistemi elettorali è trattata nel Manuale Gianniti-Lupo nel capitolo V, pp. 107-131 e nel Manuale Mannino-Curreri nel Cap. 1, pp. 25-32

Prima parte: i sistemi stabilizzati, Comuni e Regioni; come ci si arrivò, cosa dicono, che influenze sistemiche hanno

1.1 Come ci si arrivò sui Comuni nel 1993

Partiamo però dal come nacquero.

In generale fate riferimento a questo testo del prof. Clementi

<https://bit.ly/3M7an1V>

e a questo del prof. Fusaro

<https://bit.ly/3W10S9n>

Come è noto la prima legge elettorale 'riformata' fu la legge 81/1993 sull'elezione diretta del sindaco, relatore Ciaffi (Dc-Ppi), rimasta sostanzialmente inalterata e trasfusa nel Tuel (Testo Unico Enti Locali) che intervenne poche settimane prima del referendum previsto per il 18 aprile 1993, dopo che era stato ammesso il quesito che avrebbe esteso ai comuni maggiori il sistema maggioritario dei comuni sotto 5 mila abitanti. Sull'elezione diretta del sindaco si era sviluppato il conflitto politico decisivo nel febbraio 1990 quando per quattro volte il Governo Andreotti aveva posto la fiducia per evitare il suo inserimento nella legge 142/1990 sulle autonomie locali. Ciò aveva portato nel mese di aprile alla prima campagna referendaria su tre quesiti: preferenza unica Camera (su cui si votò il 9 giugno 1991), Senato e Comuni (questi ultimi due sul momento dichiarati inammissibili dalla Corte).

https://it.wikipedia.org/wiki/Referendum_abrogativo_in_Italia_del_1991

Dobbiamo tenere conto del grave impatto di delegittimazione delle elezioni comunali di Roma di fine ottobre 1989, dove il psi era arrivato terzo ma ottenne il sindaco (Carraro) sulla base di un accordo riservato prima del voto col segretario Dc Forlani e col Presidente del Consiglio Andreotti, pochi giorni prima della caduta del Muro

https://it.wikipedia.org/wiki/Elezioni_amministrative_in_Italia_del_1989

Una seconda raccolta su quesiti riformulati portò all'indizione dei referendum per il 18 aprile 1993: si svolse però solo quello sul Senato, essendo stato quello sui Comuni superato dalla legge. Ci furono però anche altri 7 referendum su altri temi

https://it.wikipedia.org/wiki/Referendum_abrogativi_in_Italia_del_1993

1.2 segue breve illustrazione delle formule comunali fino a 15 mila e sopra 15 mila

La caratteristica è che si tratta di formule majority assuring (con 2 eccezioni che capitano di rado sopra 15 mila abitanti, ossia il caso di un vincente al primo turno e cui liste non abbiano superato il 40 per cento e quello di un vincitore al secondo turno con un'altra coalizione che abbia superato il 50 al primo) e che questa 'assicurazione' prosegua per l'intera consiliatura col meccanismo simul..simul.

Le differenze principali stanno nel fatto che sopra 15 mila si può sdoppiare il voto tra sindaco e liste perché a un unico candidato possono corrispondere più liste, che c'è un secondo turno eventuale, che il premio si ferma al 60% dei seggi, mentre sotto 15 mila a una lista corrisponde un sindaco, il turno è unico, il premio è di due terzi

Qui trovate i dettagli

https://www.cr.piemonte.it/dwd/osservatorio/sistemielettorali/4._sintesi_sistemi_elettorali_comunali.pdf

1.3 Come si arrivò alla legge Tatarella nel 1995 e alla riforma costituzionale sull'elezione diretta nel 1999

Per le Regioni l'intervento fu in due tappe: 1995 riforma elettorale e 1999 costituzionale.

Ciò si rese necessario perché con la crisi del Governo Berlusconi e la nascita del Governo Dini si persero alcuni mesi, quasi a ridosso delle regionali previste per tutte le ordinarie nell'aprile 1995. Si poté solo fare un intervento elettorale e non costituzionale, spostando un 20 per cento dei seggi dalle circoscrizioni provinciali a un listino regionale il cui capolista era solo politicamente indicato alla guida della Regione. La formula era però majority assuring: nel caso più probabile si assicurava alla coalizione vincente il 55 per cento dei seggi.

https://it.wikipedia.org/wiki/Elezioni_regionali_in_Italia_del_1995

L'adozione di un sistema majority assuring portò a una crisi nell'ex schieramento del Terzo Polo delle elezioni 1995, in particolare nel Ppi unitario, che si divise in due tronconi. Vennero così a crearsi la coalizione di centrosinistra, primo embrione dell'Ulivo (nella maggior parte dei casi da sola, senza Rifondazione Comunista) e il Polo della Libertà sul centro-destra, senza la Lega che correva da sola.

Non essendo prevista una durata della consiliatura regionale in Costituzione venne prevista una norma incidente sulla forma di governo: nel caso di rottura del rapporto fiduciario nel primo biennio la legislatura si sarebbe interrotta al termine dello stesso, una sorta di Giunta a durata biennale garantita. Altrimenti la consiliatura poteva proseguire. Venne chiamata norma antiribaltone e per il primo biennio funzionò, ma terminato il periodo si produssero varie crisi.

Per questo per le regioni ordinarie con la legge costituzionale n. 1/1999 si pose come regola l'elezione diretta del Presidente e il simul..simul, mutuando la forma di governo comunale, anche se si concesse la possibilità di deroga attraverso gli Statuti e si rinviò alla legge Tatarella come norma transitoria, trasformando la materia elettorale regionale da esclusiva statale a concorrente.

Tutte le Regioni ordinarie scelsero la formula standard senza usare la deroga; la Calabria provò ad aggirare le norme con un'elezione contestuale di Presidente e Vice, col secondo che avrebbe potuto subentrare al primo senza passare per le elezioni, ma venne poi censurata dalla Corte costituzionale.

La legge 165/2004 fissò poi i principi fondamentali tra cui quello del divieto del terzo mandato consecutivo

Per le Speciali intervenne poi la legge costituzionale 2/2001 che fece scelte analoghe per Friuli, Sicilia, Sardegna, Provincia di Trento, mentre Val D'Aosta e Provincia di Bolzano rimasero con elezione indiretta. Mentre l'indebolimento della Svp è stato relativo e quindi ciò non ha comportato riflessi sulla governabilità, invece la Val D'Aosta con le maggiori difficoltà dell'Uv è l'unica Regione instabile. Nella consiliatura 2003-2008 3 giunte; in quella 2008-2013 una sola, ma poi 2013-2018 4 giunte; 2018-2020 una sola Giunta ma con elezioni anticipate; 2020-2025 2 Giunte

Il Friuli tentò poi per via di legge statutaria (la nuova fonte creata dalla 2/2001 che decostituzionalizza parte dello Statuto e che regola la forma di governo) di tornare indietro dall'elezione diretta, ma essa fu bocciata dal referendum regionale approvativo.

1.4 Come funzionano concretamente (non è importante che lo sappiate, però così in caso di bisogno potete trovarli)

In questo dossier Camera trovate il quadro di partenza delle diverse leggi regionali vigenti, che sono rimaste abbastanza simili ad allora, con elezione diretta (tranne Vda e Bolzano) e con sistemi majority assuring, oltre che con voto di preferenza, generalmente doppio

<https://drive.google.com/file/d/10iCE8l57cfWF1KkvkG7iuKHmeOH49F9P/view?usp=sharing>

dopo il dossier Camera alcune leggi sono cambiate e le ritrovate qui sotto in altrettanti dossier Camera successivi

<https://temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-20458/la-legge-elettorale-della-regione-emilia-romagna.html>

<https://temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-20481/la-legge-elettorale-della-regione-umbria.html>

<https://temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-20414/la-legge-elettorale-della-regione-liguria.html>

<https://temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-19877/la-legge-elettorale-della-regione-piemonte.html>

<https://temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-19608/la-legge-elettorale-della-regione-abruzzo.html>

<https://temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-19504/la-legge-elettorale-della-regione-autonoma-della-sardegna.html>

<https://temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-18880/le-leggi-elettorali-province-autonome-trento-e-bolzano.html>

<https://temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-18245/la-legge-elettorale-della-regione-molise.html>

<https://temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-17865/la-legge-elettorale-della-regione-autonoma-friuli-venezia-giulia.html>

<https://temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-17650/le-leggi-elettorali-lombardia-e-lazio.html>

<https://temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-19768/la-legge-elettorale-della-regione-basilicata.html>

1.5 elezioni europee

Per le europee l'unico intervento rilevante di riforma è stato quello che nel 2009 inserì la soglia di sbarramento del 4 per cento, la cui legittimità fu confermata da una sentenza della Corte

1.6 Vincoli di sistema (questo è l'elemento chiave da capire in termini sintetici)

Non va assolutamente sottovalutato il vincolo complessivo per la vita delle forze politiche dei sistemi a elezione diretta e a formula majority assuring per Comuni e Regioni. Infatti almeno su quei livelli l'incentivo coalizionale è fortissimo e questo porta anche a un influsso indiretto sul piano nazionale. Rompere coalizioni sul piano nazionale potrebbe portare a gravi conseguenze a cascata su quello locale e regionale.

Seconda parte: l'instabilità dei sistemi elettorali nazionali

Valgono come riferimento anche in questa parte i testi Clementi e Fusaro della prima, a cui va aggiunto questo di Francesco Bonini che ha anche varia documentazione

<https://bit.ly/31yncPt>

Qui l'archivio storico elettorale del Ministero Interno

<https://elezionistorico.interno.gov.it/>

2.1 La stabilità sostanziale nel primo sistema dei partiti

Sotto il primo sistema dei partiti si è avuta una sostanziale stabilità delle formule, legata anche a una sostanziale stabilità delle appartenenze politiche, nel clima segnato dalla Guerra Fredda e dalla sfiducia reciproca, che provocò anche analoghe scelte iper-garantiste sulla Seconda Parte della Costituzione.

Si legga qui Dossetti intervistato da Scoppola ed Elia

<http://bit.ly/3lOnAer>

qui la celebre voce di Elia sulle forme di governo

<http://bit.ly/3T1sh9y>

Per la Camera dei deputati è rimasto sostanzialmente in vigore il sistema usato per l'Assemblea Costituente con calcolo nazionale dei seggi (grazie al Collegio Unico Nazionale, che era in origine solo per quell'Assemblea, non solo un livello di calcolo, ma anche di assegnazione dei seggi con liste ad hoc per quel livello) anche se con prima assegnazione dei seggi in circoscrizioni pluriprovinciali. I correttivi furono minimi nel 1948: il Cun non ebbe più liste ma divenne solo luogo di calcolo e venne introdotta la clausola di un quoziente pieno per accedervi, in modo da eliminare la microframmentazione, oltre ad aumentare la correzione del quoziente da più 1 a più 3. Tuttavia la scelta di riprodurre un sistema usato per un'assemblea Costituente dice molto del contesto dell'epoca. Un sistema così fotografico ha riscontro solo a Weimar per le grandi democrazie. Lo era ancor di più di quello storico del 1919 che non prevedeva il Cun e che usava il metodo D'Hondt invece di quello del quoziente.

Per inciso: qui Duverger spiega la distinzione dinamica tra sistemi fotografici e sistemi che fingono da trasformatore di energia, che è molto più utile delle distinzioni statiche:

<http://bit.ly/3Zn0Zg6>

Più tormentato l'iter della legge del Senato che risulta come effetto combinato prima dell'accordo Togliatti-Nitti del 7 ottobre per i collegi uninominali in modo da evitare composizioni non elettive del Senato (regionale o corporativa) e poi di quello Togliatti-Dossetti nel gennaio 1948 col quorum del 65 per cento, per di più calcolato sui votanti e non sui voti validi, per aggirare l'uninominalità e trasformarlo di fatto in proporzionale a preferenza bloccata. Il metodo scelto (D'Hondt, invece del quoziente usato alla Camera) e il livello di assegnazione (regionale e non nazionale) rendevano il sistema più selettivo di quello Camera. La Dc col 48,5 dei voti alla Camera ottenne il 50,1 dei seggi alla Camera; col 48,1 al Senato il 55,2 dei seggi elettivi al Senato. Nel 1948 scattarono eccezionalmente anche 15 mandati diretti, nonostante il quorum del 65 per cento (14 Dc, 1 Svp). Nel 1953 si scese a 7, nel 1958 a 5, nel 1963 in 4 e poi, negli ultimi anni del primo sistema dei partiti, i seggi diretti li conquistava solo la Svp in Alto Adige.

Nel 1953 (sull'esempio della legge francese del 1951 e della legge comunale e provinciale del 1951) fu introdotto solo alla Camera il premio per far argine all'erosione a destra delle liste centriste. Solo alla Camera i centristi temevano di avere una maggioranza troppo risicata. Anche se la campagna negativa venne di più dalla sinistra, De Gasperi in realtà temeva di dover aprire a destra, dove lo spingeva larga parte della sua constituency. Per evitare critiche misero la soglia della maggioranza assoluta dei seggi, anche se il premio era criticabile perché portava al 65 per cento dei deputati, troppo vicino al quorum della revisione

costituzionale senza referendum e, più in generale, perché obiettivamente solo la coalizione centrista poteva vincere a differenza delle amministrative. Il premio non scattò e i centristi ebbero solo una risicatissima maggioranza in seggi alla Camera. Leggermente meglio al Senato dove il 39,9 di voti Dc portò comunque al 47,6 dei seggi.

La destra (monarchici e Msi) fu in effetti protagonista superando, sommati il 10 per cento e scavalcando i tre alleati laici della Dc, oltre al sorpasso del Pci sul Psi presentatisi separatamente. Il Pci superò anche la somma di Psi e Psdi, i due partiti che si erano scissi: 22,6 contro 17,2 (12,7 più 4,5).

Tra le elezioni del 1953 e quelle del 1958 interviene un fatto nuovo, la rottura tra Pci e Psi in seguito alla Rivoluzione Ungherese, che accelera in modo fortissimo un processo già in corso. Il Testo Unico Camera del 1957, che sistematizza la legislazione depurata dal premio di maggioranza alla Camera, rendendo così il 1953 una parentesi, riducendo anche la correzione del quoziente a più 2, come pure l'adozione nel 1956 della proporzionale a livello locale fino ai Comuni con più di 10.000 abitanti (scenderà a 5.000 mila nel 1964) sono basati su una politica istituzionale opposta: per arginare la destra non più il premio ma l'allargamento del centro al Partito Socialista, il movimento che con qualche contraddizione si sviluppa in quella legislatura per perfezionarsi nella successiva. Il Testo Unico è quindi un testo figlio dell'Ungheria di Nagy, anche se l'abolizione del premio vi era già stata nel 1954. Aumenta anche il numero dei seggi per effetto del trend demografico, aumentando così la proporzionalità, ma per evitare la microframmentazione si aggiunge per l'accesso al Cun al quoziente pieno anche una soglia di 300 mila voti validi. Per inciso la SVp, pur con meno di 300 mila voti, ha comunque sempre preso seggi direttamente con quozienti pieni, senza accedere al Cun.

Mi sono dilungato per scritto su questi passaggi perché oggi sono meno noti.

Sarebbe comunque interessante un dibattito su cosa sarebbe potuto succedere al sistema dei partiti se il premio fosse scattato nel 1953.

Vado più velocemente sul resto.

2.2 Le riforma dalla Commissione Bozzi in poi

La convergenza progressiva anche del Pci sulla scelta europea ed atlantica, ossia la convergenza sui fondamenti del sistema, di cui parla qui Barbera

<https://bit.ly/3CICTkG>

porta all'apertura del dibattito sul cambiamento sia delle formule elettorali sia della forma di governo, avendo come momento primo momento-chiave la Commissione Bozzi del 1983-1985, ma non accade concretamente nulla fino al referendum del 9 giugno 1991.

Anche perché, a cominciare dal piano locale e regionale, si assisteva a formazioni di maggioranze senza rispettare nessun rapporto tra consenso, potere e responsabilità, e sul piano nazionale continuava a non essere rispettata la regola convenzionale chiave dei sistemi parlamentari: la formazione di coalizioni intorno alla persona indicata dal partito più votato delle medesima come segnalato da Ruffilli:

<http://bit.ly/3kJCXX>

Solo nel 1991, dopo il primo referendum, si vota con la preferenza unica, novità che crea problemi non da poco alla Dc che era strutturata su un sistema di correnti connesse con la preferenza multipla e che, per questo, andava sempre meglio alla Camera rispetto al Senato. Non a caso la Dc scese quindi per questo sotto al 30 per cento dei voti anche alla Camera.

Qui Calderisi spiega come fu resa referendabile la legge del Senato dopo il primo tentativo fallito del 1991

<http://web.tiscali.it/comdirel/arch/sto-segr.htm>

Nel 1993, dopo il referendum Senato vengono varate le leggi Mattarella, con alcune significative differenze tra Camera e Senato, la principale delle quali, aggirando la logica del risultato referendario, era la doppia scheda alla Camera (coalizioni per i tre quarti dell'uninomiale, partiti per la scheda proporzionale) e unica al Senato (con cui si decidevano sia il maggioritario sia il proporzionale recuperando i migliori dei non eletti). In origine non erano fatte per bipolarizzare perché ci si attendeva un'offerta politica tripolare: sinistra vincente al Centro Italia, due destre separate, Msi e An vincenti in parte del Nord e del Sud, centristi ex pentapartito al Sud, in grado di avere un potere di coalizione post-elettorale da spendere più probabilmente verso sinistra. La discesa in campo di Berlusconi bipolarizzò nazionalmente il sistema sia pure con due coalizioni diverse, Fi-Lega al Nord, Fi-An al Sud. La rottura con la Lega portò poi Berlusconi alla sconfitta nelle elezioni successive. Pesò la difficoltà di una somma post-elettorale delle due coalizioni, ma anche la Costituzione non modificata sulla forma di governo e le incertezze sull'interpretazione del potere di scioglimento.

La legge Calderoli del 2005 fu pensata in origine per ridurre la possibile sconfitta alla Camera, fermando al 54 per cento la possibile coalizione vincente di centrosinistra che con la legge Mattarella pareva in grado di andare oltre, ma anche per imbrigliarla col sistema dei premi regionali. Essendo in quel momento le coalizioni solo due per il rientro della Lega nel centrodestra, non sembrava emergere il possibile carattere abnorme di un premio senza soglia, poi censurato per questo dalla Corte.

Non parlerò dell'Italicum perché mai utilizzata, se non per ricordare che la Corte, esprimendosi su di essa, ha comunque legittimato che un premio del 54 per cento dei seggi possa essere assegnato a chi ottenga almeno il 40 per cento dei voti.

In coda a questo testo

<https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/ceccanti.pdf>

e con queste diapositive del prof. Fusaro

<https://stefanoceccanti.it/wp-content/uploads/2017/11/fusarorosato-23nov.pptx>

trovate, la spiegazione della legge Rosato, oltre a quella che trovate nei Manuali.

In sistemi si tratta di una legge a dominanza proporzionale (cinque ottavi) con un correttivo di collegi uninominali (tre ottavi), voto unico per una lista elettorale e per il candidato collegato di collegio, sbarramento al 3 per cento, sistema sostanzialmente identico per Camera e Senato.

E' un sistema aperto nei risultati all'aleatorietà dell'offerta politica, come del resto tutti i sistemi che usano l'uninomiale. Può produrre sia Camere senza maggioranza predeterminata come nel 2018, sia (più raramente) un'ampia maggioranza come nel 2022.

Risultati elezioni politiche italiane 2018 (risultato non decisivo per offerta tripolare con bilanciamento nelle vittorie dei collegi in particolare tra cdx e m5s)

https://it.wikipedia.org/wiki/Elezioni_politiche_in_Italia_del_2018

Risultati elezioni politiche italiane 2022 (differenze costituzionali rispetto al 2018: riduzione parlamentari, parificazione elettorati, non particolarmente rilevanti; differenza sostanziale di offerta

politica con bipolarismo asimmetrico, un polo maggiore che conquista quasi tutti gli uninominali e frammentazione dei gruppi di opposizione)

https://it.wikipedia.org/wiki/Elezioni_politiche_in_Italia_del_2022

Resta quindi aperto sia il dibattito sulle sue eventuali modifiche sia sulle connesse eventuali riforme costituzionali (cosiddetto premierato, al momento fermo alla camera dopo una sola lettura Senato).

La probabile riforma elettorale che potrebbe essere votata nei prossimi mesi potrebbe ridurre l'aleatorietà dei risultati in termini di vittoria elettorale eliminando i collegi elettorali e inserendo un premio di maggioranza, con un'indicazione sulla scheda del candidato Presidente del Consiglio, ritenuto legittimo dalla Corte se la lista o coalizione vincente riesca a conseguire il 40% dei voti, giungendo attraverso di esso al 55% dei seggi. I principali problemi sollevati nel dibattito: sono la regolamentazione del caso in cui nessuno raggiunga il 40, la necessità di varare un premio anche per il Senato, di farli scattare entrambi in presenza del medesimo vincitore, l'eventuale permanenza delle liste bloccate. Sul piano politico, inoltre, è già emerso, in attesa di tale legge, un dibattito nella coalizione che raggruppa quasi tutte le forze di opposizione, in presenza di uno schieramento più frammentato, di come scegliere il candidato comune alla Presidenza.

Lezione n. 3 29.09.2025

Presentazione del codice parlamentare

https://www.radioradicale.it/scheda/769676/presentazione-del-volume-codice-parlamentare-raccolta-sistematica-delle-disposizioni?fbclid=IwY2xjawNHzkBleHRuA2FlbQlxMQABHrnknxklbrlFOX_vaGBTEoPQORLfb_vSXzVxtH7N2wGYNLjPRCONxQ5lvgv_aem_Y0bOuiVm-3q6ioYlp1vscw

Lezione n. 4 01.10.2025

Nella lezione di oggi, con l'aiuto della professoressa Frosina, ci prepareremo all'incontro di domani col Presidente del Governo della Catalogna Salvador Illa.

Sarà occasione per riflettere sulla rinascita della democrazia parlamentare in Spagna e in Catalogna a poche settimane dalla morte (20 novembre 1975) del dittatore Francisco Franco e dall'apertura della Transizione dal regime autoritario alla democrazia pluralista.

L'autonomia della Catalogna era stata riconosciuta nel 1932 dalla II Repubblica spagnola, sorta nel 1931 e poi soppressa dal franchismo che vinse la guerra civile 1936-1939. Le elezioni libere che si svolsero a fine 1932 videro il successo del partito indipendentista di sinistra Erc (Esquerra Republicana de Catalunya)

https://ca.wikipedia.org/wiki/Eleccions_al_Parlament_de_Catalunya_de_1932

Furono presidenti i suoi due esponenti Francesc Macià e, dopo la sua morte, dal 1933 Lluís Companys. Dopo un periodo in cui Companys fu sospeso dal Governo centrale di destra, fu poi reintegrato nel 1936 da quello del Fronte Popolare subentrato dopo le elezioni politiche di quell'anno. Companys fu fucilato dai franchisti e i catalani in esilio nominarono come suo sostituto Josep Tarradellas, sempre di Erc.

Dopo l'elezione delle Cortes costituenti del 15 giugno 1977, il 29 settembre con decreto reale il Presidente del Governo Suarez ristabilisce l'autonomia della Catalogna:

<https://web.archive.org/web/20171023105040/https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-24354>

Il successivo 17 ottobre nomina Tarradellas Presidente provvisorio, il quale forma un Governo di tutte le principali forze politiche

https://ca.wikipedia.org/wiki/Govern_de_Catalunya_1977-1980

per redigere uno Statuto (approvato nel 1979) e preparare le prime elezioni democratiche, che si svolsero il 20 marzo 1980, vedendo arrivare per primi i regionalisti di centrodestra di Jordi Pujol (Convergenza e Unione)

https://it.wiki34.com/wiki/Elecciones_al_Parlamento_de_Catalu%C3%B1a_de_1980#google_vignette

https://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_de_Catalu%C3%B1a

https://ca.wikipedia.org/wiki/Generalitat_de_Catalunya#cite_note-15

Da segnalare che si vota con un sistema proporzionale, stabilito con legge nazionale che doveva essere solo transitoria in vista di una approvata in Catalogna, suddiviso per circoscrizioni provinciali. Sono sovrarappresentate in seggi le province diverse da Barcellona. Questo comporta, come si vedrà in alcune elezioni. Una sovrarappresentazione di Ciu e una sottorappresentazione dei socialisti:

<https://www.newtral.es/cataluna-ley-electoral/20240507/>

Pujol resta presidente fino al 2003, per sette legislature.

Nel 2003 gli subentra il socialista Pasqual Maragall per l'ottava legislatura, in alleanza con Erc.

Nella successiva, dal 2006 gli subentra un altro socialista, José Montilla.

Nel 2010 ritorna al potere Ciu con Artur Mas che copre la decima e la undicesima, 2010-2016.

Nel 2016 Ciu si radicalizza, cambia nome in Junts propugna l'indipendentismo col Governo guidato Carles Puigdemont insieme ad Erc: un'esperienza che dura solo due anni e che per bloccare la spinta secessionista, è interrotta, sulla base dell'articolo 155 della Costituzione, dal decreto reale del 28 ottobre 2017 che sospende l'autonomia, scioglie il Parlamento e convoca elezioni anticipate per il successivo dicembre

<https://web.archive.org/web/20171029105627/http://www.boe.es/boe/dias/2017/10/28/pdfs/BOE-A-2017-12329.pdf>

<https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-40003-consolidado.pdf> (qui il testo della Costituzione)

Esso è una trascrizione dell'articolo 37 della Legge Fondamentale di Bonn

https://www.pul.it/cattedra/upload_files/310/Legge%20fond.Repubblica%20Federale%20di%20Germania.pdf

Tra il 2018 e il 2020 con la tredicesima legislatura è la volta di Torra, sempre di Junts, che è poi sospeso dal Tribunale Supremo per le sue azioni indipendentiste. Gli subentra ad interim Pere Aragonès di Erc, che è poi

confermato dopo le elezioni del 2021, che registrarono una parità in seggi coi socialisti, con la lista guidata da Illa che era però prima per voti.

Illa gli succede nel 2024

https://it.wikipedia.org/wiki/Salvador_Illa

dopo le elezioni che avevano dato al Partito Socialista una significativa maggioranza relativa stavolta anche in seggi

https://it.wikipedia.org/wiki/Elezioni_regionali_in_Spagna_del_2024#Catalogna

il Governo Illa è un monocolore socialista appoggiato anche da Erc e dai Comuns (realtà regionale che corrisponde a Podemos).

Lezione n. 5 02.10.25

Inserisco qui due contributi della prof. Frosina, che sono connessi tra loro. Una scheda didattica sulle differenze Italia-Spagna s e l'introduzione al dialogo col Presidente Illa

MATERIALE DIDATTICO: SCHEDA DI RAFFRONTO TRA IL REGIONALISMO ITALIANO E SPAGNOLO DI LAURA FROSINA

ITALIA	SPAGNA
<p>Tipo di Stato: Stato regionale rafforzato nella sua dimensione autonomista con le revisioni costituzionali del 1999 e del 2001;</p> <p>Caratteristica strutturale: Stato regionale predeterminato fondato sulla costituzionalizzazione delle regioni e su una bipartizione permanente tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale. Le regioni a statuto speciale (adottato con legge costituzionale) sono quelle che, per ragioni storiche, culturali e geografiche godono di un regime di autonomia speciale, e sono: il Trentino Alto Adige, la Val D'Aosta, la Sicilia, la Sardegna e il Friuli Venezia.</p>	<p>Tipo di Stato: Stato autonomico non assimilabile interamente né al modello federale né a quello regionale presentando elementi caratteristici dell'uno e dell'altro;</p> <p>Caratteristica strutturale: -Stato autonomico "facoltativo" e non obbligatorio, nel senso che non viene regionalizzato a priori lo Stato ma viene riconosciuto agli enti territoriali preesistenti la possibilità di costituirsi in comunità autonome introducendo iter procedurali distinti per accedere all'autogoverno (artt. 143 procedura seguita dalle comunità autonome di c.d. via lenta; articolo 151 procedura aggravata seguito dalle comunità autonome di via rapida; disposizione addizionale seconda nazionalità storiche</p>

<p>-Principio costituzionale fondante il regionalismo: articolo 5 “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”</p> <p>Articolo 114 post 2001: La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato.</p> <p>Sistema di riparto delle competenze Stato/regioni:</p> <p>ante 2001: competenza legislativa conforme ai principi fondamentali dettati dallo Stato in un elenco limitato di materie incluse all'art. 117 da esercitare nel rispetto dell'interesse nazionale e dell'interesse regionale</p> <p>post 2001: materie di competenza esclusiva dello Stato; materie di potestà concorrente Stato/regioni; clausola residuale a favore delle regioni</p> <p>La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle sue materie di competenza esclusiva, mentre in tutte le altre materie spetta alle regioni; le funzioni amministrative spettano generalmente ai comuni secondo il dettato costituzionale, però vi è una clausola di flessibilità in forza della quale possono essere attribuiti agli altri enti substatali sulla base dei principi di sussidiarietà differenziazione e adeguatezza.</p> <p>Caratteristiche generali del modello: statuto adottato con procedura speciale e</p>	<p>che accedono al più elevato livello di autogoverno)</p> <p>-Principio costituzionale fondante il modello autonomico: articolo 2 “La Costituzione si basa sulla indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime”.</p> <p>Nazionalità storiche: Paesi Baschi, Catalogna e Galizia; comunità autonome tutte le altre)</p> <p>Sistema di riparto delle competenze Stato/regioni:</p> <p>articolo 148 regime di competenze su un elenco di materie riservato alle comunità di c.d. via lenta superabile trascorsi 5 anni dalla approvazione dei primi statuti;</p> <p>articolo 149 elenco di materie sulle quali lo Stato esercita le competenze. All'interno di questo elenco ci sono materie di competenza esclusiva integrale dello Stato (es. rapporti internazionali, immigrazione), materie di competenza condivisa (stato legifera e comunità autonome danno attuazione amministrativa), o concorrente (legislazione <i>basica</i> statale e legislazione di <i>desarollo</i> regionale). 3 clausole a chiusura del sistema: clausola residuale a favore dello Stato; clausola di preferenza del diritto statale in forza del quale prevale il diritto statale in caso di conflitto; clausola di supplenza: il diritto statale supplisce eventuali carenze del diritto autonomico.</p> <p>Caratteristiche generali del modello:</p>
---	--

legge regionale “rinforzata” dopo la riforma del Titolo V; forma di governo regionale: forma di governo “del Presidente” e caratterizzata dal principio del simul stabunt simul cadent nei rapporti tra Consiglio e Giunta

Regionalismo

asimmetrico/differenziato

Prima della revisione costituzionale del 2001 l’elemento di asimmetria permanente del regionalismo consisteva esclusivamente nel riconoscimento delle Regioni a statuto speciale dotate di propri statuti adottati con legge costituzionale. Asimmetria si traduce nella specialità e differenziazione di tali autonomie con caratteristiche proprie “asimmetria nell’asimmetria”.

Post 2001

Regionalismo differenziato. Le regioni ordinarie possono chiedere al governo centrale un’autonomia “differenziata” (art. 116, c. 3 Cost.), gestendo in proprio ulteriori materie tra quelle oggetto di legislazione concorrente, e in alcune materie di competenza esclusiva dello stato (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull’istruzione, tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali); disposizione costituzionale che pone le basi per creare un regionalismo a due velocità e ad eliminare l’unicità asimmetrica delle regioni a statuto speciale. All’autonomia differenziata è stata data attuazione con la legge calderoli, n. 86 del 2024, dichiarata ampiamente incostituzionale dalla Corte Costituzionale con la sentenza 192/2024.

statuto adottato con procedimento legislativo regionale e con legge organica statale; forma di governo regionale: parlamentare razionalizzata con ruolo centrale del Presidente della Comunità autonoma (tendenza al mimetismo istituzionale, ossia alla riproduzione della forma di governo statale)

Regionalismo

asimmetrico/differenziato

L’unico elemento di asimmetria permanente costituzionalizzato sono i cd. *derechos historicos* dei Paesi Baschi e della Navarra previsti e riconosciuti dalla disposizione addizionale I, a cui si aggiungono delle micro-asimmetrie permanenti e generalizzate, i c.d. *hechos diferenciales*, che sono stati incorporati in alcuni articoli della costituzione (come ad esempio l’articolo 3 sulla tutela delle lingue).

<p>-Evoluzione del modello di regionalismo</p> <p>Distinzione permanente tra regioni a statuto speciale e regioni ordinarie. Rafforzamento in generale del regionalismo, dell'ente regione e della sua potestà legislativa con la riforma del Titolo V. Dibattito attuale incentrato sull'attuazione del regionalismo differenziato, molte regioni sono interessate alle potenzialità di una autonomia rinforzata e differenziata contenute nella clausola costituzionale di cui all'art. 116, comma 3.</p>	<p>-Evoluzione del modello autonomico</p> <p>Tendenza alla omogeneizzazione e rivendicazioni autonomiste da parte dei partiti nazionalisti, soprattutto dei Paesi Baschi e della Catalogna; stallo nelle modifiche e attualmente gli elementi di differenziazione sono i c.d. <i>derechos historicos</i>, gli <i>hechos diferenciales</i>, e il diverso livello di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria di ciascuna comunità autonoma sulla base delle competenze assunte per via statutaria</p>
--	--

TRACCIA DELLA RELAZIONE PRESENTATA IN OCCASIONE DELL'INCONTRO CON IL PRESIDENTE DELLA CATALOGNA SALVADOR ILLA- ROMA, 2 OTTOBRE 2025)
di Laura Frosina

Salvador Illa è dal 2021 il primo segretario del *Partido socialista catalano* e dal **10 agosto del 2024** è il Presidente del Governo della Catalogna. Egli è stato sindaco per un decennio nella sua città natia di *La Roca del Valles* e poi ha ricoperto altre prestigiose cariche, tanto a livello regionale che statale, compresa quella di Ministro della Sanità del II Governo Sanchez.

Il *Partido socialista catalano* di Salvador Illa è riuscito nelle ultime elezioni anticipate del 12 maggio 2024 a superare il primato parlamentare del blocco dei partiti indipendentisti, al governo per circa dieci anni nella Comunità autonoma, formando un Governo monocolore socialista sostenuto esternamente da *Esquerra Republicana de Catalunya* e dai *Comuns*.

Il 30 luglio il Governo Illa ha siglato con i repubblicani catalani un accordo di investitura fondato su alcuni punti chiave, quali: la decisione di risolvere democraticamente il problema del futuro politico della Catalogna attraverso la convocazione di una *Convenzione* Nazionale aperta alla partecipazione di tutti i partiti; la protezione e il potenziamento della lingua catalana, come lingua normale nelle istituzioni e nelle amministrazioni pubbliche e come lingua veicolare nel sistema educativo; la definizione di un nuovo modello di *financiacion singular* per la Catalogna.

La costituzione del Governo Illa ha posto fine alla lunga fase dei Governi indipendentisti creando delle condizioni politiche favorevoli per aprire un dialogo con il Governo statale. Ha permesso di portare a compimento il processo di risoluzione e pacificazione del conflitto, inaugurando una nuova fase in Catalogna fondata sul pluralismo, la negoziazione, e sulla piena normalizzazione politico-istituzionale e

sociale nella Comunità autonoma. Nel discorso di investitura Illa ha affermato che la Catalogna “una nació abierta, plural y diversa, que se implica en la construcción de una España plurinacional y una Europa Federal y que influye y participa tanto como puede y por los procedimientos institucionales pertinentes y adecuados”.

A distanza di un anno dalla investitura sono già stati compiuti alcuni importanti avanzamenti nella realizzazione degli obiettivi politici enunciati in sede di investitura.

Esempi:

Sul versante europeo possiamo menzionare il *Plan Bruxelles*, approvato nel novembre 2024, e il nuovo programma di lavoro della presidenza dei quattro motori per l'Europa assunta dalla Catalogna nel 2025. Sono due importanti iniziative con le quali la Catalogna aspira a consolidare la sua presenza e la sua influenza nel contesto dell'Unione europea, e promuovere la visione catalana di un'Europa più forte e democratica garante della coesione sociale e della libertà. In particolare, la Catalogna intende rafforzare la sua presenza in tutte le istituzioni europee e partecipare più incisivamente ai processi decisionali riguardanti alcuni ambiti tematici specifici, quali, ad esempio, il prossimo quadro finanziario pluriennale (2028-2034), la piena ufficialità del catalano nelle istituzioni europee, la politica agricola comune, la modernizzazione dell'amministrazione, la cooperazione allo sviluppo e il nuovo patto per il mediterraneo.

Sul fronte interno si può menzionare la Conferenza dei Presidenti celebrata per la prima volta nella città di Barcellona dinanzi alla presenza di tutti i Presidenti autonomici, e l'accordo sul finanziamento singolare per la Catalogna con cui è stata data solo parzialmente attuazione al *Pacto fiscal* concordato in sede di investitura. Quest'ultimo accordo è stato approvato in clima di maggiore distensione politica generata dalla sentenza del Tribunale Costituzionale n.137/2025, che ha decretato la costituzionalità quasi integrale della legge organica d'amnistia; l'auspicio è che questa possa condurre ad un'applicazione giudiziaria piena e integrale della legge organica sull'amnistia a tutti i politici catalani condannati per i reati amnestiabili commessi nell'ambito del *procés*.

Il nuovo accordo per la “financiación singular” della Catalogna, adottato il **15 luglio** dalla Commissione Bilaterale Generalità Stato, ha riprodotto molti dei principi e dei contenuti del modello delineato nel *Pacto fiscal*, riguardanti l'autonomia fiscale piena della Comunità autonoma, la centralità dell'Agenzia Tributaria catalana, le quote da versare rispettivamente allo Stato centrale e alle Comunità autonome. Non sono state fornite indicazioni più specifiche sull'ammontare di tali quote, sulle modalità e le tempistiche di realizzazione di questo modello e, soprattutto, sulle riforme legislative da adottare per renderlo concretamente operativo. Il tema dell'autonomia fiscale della Catalogna rappresenta una questione fondamentale poiché dalla sua attuazione dipendono non soltanto gli equilibri di governo in questa specifica congiuntura, ma anche la possibilità di costruire un nuovo sistema di federalismo fiscale. Il Presidente Sanchez vorrebbe estendere questo modello anche alle Comunità autonome che desiderino approfondire il proprio autogoverno fiscale. La posizione delle Comunità autonome rimane ambigua: da un lato non sembrano

disposte ad accettare un modello esclusivo per la Catalogna, dall'altro non sembrano tutte pronte e in grado di accedere a un sistema di autonomia fiscale così avanzato.

Brevi conclusioni sulla questione catalana nel quadro dello Stato autonomico e dell'Unione europea in generale. Elemento sul quale esiste un consenso abbastanza diffuso: la centralità della questione catalana nello Stato autonomico. Negli ultimi dieci anni la vicenda catalana ha influenzato le dinamiche politiche costituzionali dello Stato spagnolo, condizionando sia gli equilibri della forma di governo, che qualsiasi prospettiva di riforma del modello autonomico. La crisi secessionista catalana ha dato nuovo slancio al dibattito sulle riforme. Si sostiene, in particolare, l'ipotesi di una federalizzazione dello Stato autonomico, che sembra essersi convertita, almeno per una parte della dottrina, in un'opzione culturale fondamentale, intesa come una soluzione quasi "salvifica" dello Stato autonomico, in grado di scongiurare scenari di disgregazione o frattura. Comparazione con l'Unione europea: anche nell'Ue la soluzione federale viene proposta spesso come un'opzione culturale fondamentale in funzione quasi salvifica del processo di integrazione, sia per arginare derive nazionaliste, che per disincentivare spinte centrifughe provenienti dai territori di alcuni Stati membri, favorevoli ad una possibile evoluzione federale dell'Unione europea.

La soluzione della federalizzazione della Spagna, per quanto largamente condivisa dalla dottrina, sembra priva di un disegno, una visione comune: quale modello implementare a livello costituzionale? Come risolvere i nodi storico-costituzionali legati, ad esempio alle cd. nazionalità storiche, e in particolare alla Catalogna?

Bisogna tenere conto di tutte le difficoltà politiche che ostano all'approvazione di una riforma costituzionale, fondata su procedure molto complesse e difficilmente praticabili, che nella prassi hanno relegato sostanzialmente la Spagna in una sorta di immobilismo costituzionale dal 78. La crisi catalana ha aperto il cd. melón constitucional ma i tempi e la possibilità di una riforma rimangono molto incerti. L'auspicio è che la eventuale riforma della "costituzione territoriale" vada nella direzione di "una España cohesionada en la diversidad" e integrata in un'Europa sempre più unita nella diversità, ossia nella direzione di uno Stato capace di rafforzare la sua unità nazionale attraverso una integrazione del pluralismo e una valorizzazione delle sue autonomie e differenze territoriali sia nel contesto nazionale che europeo.

Lezione n. 6 06.10.25

1. Il rapporto fiduciario

Riferimenti: il rapporto fiduciario è trattato dal Manuale Mannino-Curreri cap. VIII; dal Gianniti-Lupo paragrafo 4 del Cap. VIII

Andando molto in sintesi i passaggi fondamentali del Capitolo VIII del Manuale MC configurano il rapporto fiduciario come strumento di garanzia costituzionale del principio democratico perché esso consente la rimozione di un Governo che non abbia il consenso della maggioranza delle Camere, a partire dall'eventuale bocciatura nella fiducia iniziale, oltre che nella bocciatura di una questione di fiducia e/o nell'approvazione di una mozione di sfiducia.

La fiducia iniziale è normata nell'art. 94 secondo le precisazioni di pag. 304: presentazione entro dieci giorni, è approvata con mozione scarna firmata dai capigruppo di maggioranza, è un'entità unitaria (niente emendamenti, odg e voti per parti separate). Il voto è per appello nominale a maggioranza semplice, ossia i Sì devono battere i No, cosa che consente la formazione di governi di minoranza, ovvero di maggioranza semplice, e segna la demarcazione tra maggioranza e opposizione (p. 307).

I Governi di minoranza sarebbero maggiormente protetti, però, se si prevedesse per la mozione di sfiducia la soglia più esigente della maggioranza assoluta dei componenti e non anche per essa quella semplice come accade oggi. In ogni caso non si danno sino ad oggi Governi caduti per approvazione di mozione di sfiducia, se essa dovesse sembrare in grado di essere approvata con tutta probabilità il Governo si dimetterebbe prima (Berlusconi 1, 1994; Conte 1, 2019). Le crisi tendono ad essere extra-parlamentari, anche se per trasparenza da vari anni si preferisce parlamentarizzarle con dibattito. Quando la crisi si determina per vicende parlamentari anche se non per rigetto di una questione di fiducia o per approvazione di una sfiducia si preferisce parlare di crisi 'semi-parlamentari' (p. 310). E' la definizione più ragionevole per il Governo Draghi (luglio 2022) che sia al Senato sia alla Camera vide approvare la fiducia su un decreto, anche se con l'astensione in Aula del M5s e l'assenza di Fi e Lega. A quel punto, essendosi comunque ridotta la base dei consensi, Draghi si dimise.

Importante la ricostruzione sulla questione di fiducia, non presente in Cost., ma ammessa prima per via di prassi e poi riconosciuta con qualche limite nei Regolamenti in sostanza sui cd interna corporis (pp. 311/312). Le sue caratteristiche sono priorità indivisibilità e inemendabilità. Alla Camera non precludono i cosiddetti odg, a differenza del Senato. Essa comporta il voto palese, come del resto tutte le votazioni fiduciarie.

Per evitare atti parlamentari anomali da votare a scrutinio segreto contro singoli ministri fu ammessa la mozione individuale votata a voto palese (pp. 322/325), prima in via di prassi e poi anche regolamentare alla Camera. Unico caso quello Mancuso nel 1995, ritenuto costituzionale dalla Corte con la sentenza 7/1996, quando di fatto fu utilizzato come un surrogato del potere di revoca.

Alcune questioni, presenti nel MC sono puntualizzate con alcuni riquadri nell'altro Manuale GL: la pratica elusione dell'odg Perassi alla Costituente (p. 261), l'approvazione in Cdm della questione di fiducia (p. 270), l'uso abnorme della qdf sui maxiemendamenti (pp. 273-274).

Confronto con la riforma costituzionale del premierato:

Il testo in discussione:

formalizza l'incarico per formare il Governo, introduce il potere di chiedere la revoca dei ministri (art. 92),

prevede la fiducia collegiale al Governo formato dal premier neo-eletto con due possibili passaggi parlamentari, ove falliscano entrambi vi è lo scioglimento automatico; in caso di approvazione della sfiducia si prevede lo scioglimento automatico; ove il Premier eletto si faccia da parte dimettendosi e non chiedendo lo scioglimento è possibile solo un secondo Governo guidato da una persona eletta nella maggioranza, così pure nei casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Premier.

Elementi di discussione emersi nel dibattito pubblico:

ha senso formalizzare l'incarico?

E' coerente la proposta di revoca con la fiducia che resta collegiale?

E' coerente l'elezione diretta con la fiducia iniziale?

E' ragionevole l'automatismo sfiducia-scioglimento?

Ha senso che si possa costituire un solo secondo Governo e che la guida sia limitata a chi è stato eletto nella maggioranza?

2. Parlamento in seduta comune

Questo tema è trattato per esteso Parlamento nei paragrafi da 4.2 a 4.5 del Cap. IV MC; Paragrafo 2 del Cap. VI GL, a quelli rinvio per completezza

Il Parlamento in seduta comune ha questo sito autonomo quasi sconosciuto

<https://www.parlamento.it/home>

Qui trovate i resoconti della legislatura

<https://parlamento18.camera.it/13>

Trovate 19 convocazioni.

Le prime 2 sono per l'elezione dei membri laici del Csm.

Dalla terza alla undicesima si tratta di tentativi andati a vuoto per un giudice costituzionale mancante.

Dalla dodicesima alla sedicesima i giudici da eleggere diventano quattro.

Dalla diciassettesima alla diciannovesima si trattava di eleggere un componente del Csm

Il tema, insieme al Parlamento in seduta comune, è trattato dal Manuale MC a pag. 70 e alle pp. 141/146 e da quello GL alle pp. 153/159

Ricordo che il quorum per i 5 giudici espressi dal Parlamento è di due terzi dei componenti nei primi tre scrutini, che scendono a tre quinti dal quarto.

Per il Csm il quorum è di tre quinti dei componenti nei primi due scrutini e di tre quinti dei votanti dal terzo.

3. gruppi parlamentari

Passando poi al tema dei Gruppi parlamentari vi rinvio anzitutto alle pagine istituzionali dei Regolamenti di Camera e Senato:

https://conoscere.camera.it/norme-essenziali/il-regolamento-della-camera?parte=parte_prima&capo=capo_iii

<https://www.senato.it/istituzione/il-regolamento-del-senato/capo-iv/articolo-14-1>

I gruppi sono trattati nel Capitolo III del Manuale MC e nel paragrafo 5 del Cap. V del Manuale GL

I gruppi sono soggetti necessari al funzionamento delle Camere e tendenzialmente rispecchiano il pluralismo politico come uscito dalle elezioni, la Costituzione negli articoli 72.3 e 82.2 li usa infatti come parametro nella formazione delle Commissioni (p. 78 Manuale MC). Sono ampiamente normati nei Regolamenti. Alla Camera è presente un requisito numerico di 14 deputati che scatterà dalla prossima legislatura come conseguenza della riduzione dei parlamentari secondo quanto deciso nel Novembre 2022, per ora vale ancora il limite di 20 di cui parla il Manuale; sono però possibili deroghe da parte dell'Ufficio di Presidenza), al Senato dove ora il limite è già sceso a 6 sono presenti anche requisiti politici di tendenziale corrispondenza alle liste elettorali, con l'obiettivo di disincentivare la nascita di nuovi gruppi in corso di legislatura, che però nella prassi fa fatica ad imporsi (p. 81). L'appartenenza a un gruppo è tendenzialmente obbligatoria, con qualche eccezione al Senato (senatori di diritto e a vita, senatore che ha abbandonato il proprio gruppo o che ne è stato espulso, pag. 78). Ad inizio di legislatura (Ivi) i Gruppi si costituiscono ed eleggono i propri organi, a partire dai Presidenti sulla base di un atto denominato Regolamento (Senato) o Statuto (Camera). Tranne i pochi esentati al Senato i non iscritti sono riuniti nel Gruppo Misto. Dal 1997 è ammessa alla Camera dentro il Gruppo Misto sulla base di alcuni requisiti numerici la formazione di componenti politiche, ossia una sorta di sotto-gruppi (p. 80); idem dal 2022 al Senato.

La natura giuridica dei gruppi tra società e Stato, tra partiti e istituzioni, è anfibia, per un verso sono associazioni (anche se la loro esistenza è obbligatoria), per altro sono soggetti interni alla Camere ma non veri e propri organi delle stesse, sono raccordati ai partiti (che prevedono norme relativi ad essi nei propri Statuti), ma operano comunque con autonomia dentro le Camere.

Uno dei dilemmi maggiori rispetto al rapporto tra singoli e gruppi è se debba prevalere un'impostazione liberale tradizionale secondo cui il centro sarebbe il divieto di mandato imperativo (art. 67) o una democratica basata sulla sovranità popolare e sul principio di responsabilità di fronte ai cittadini (artt. 1 e 49) che porta a considerare come decisiva la disciplina di voto con eventuali sanzioni nel caso in cui essa sia trasgredita. Nelle democrazie parlamentari contemporanee è prevalente questo secondo approccio (p. 93). I Regolamenti parlamentari prevedono alcuni vincoli di trasparenza e di merito ai Regolamenti-Statuti dei Gruppi, che però hanno poi un'ampia autonomia.

Mentre in anni recenti si è molto compresso il finanziamento pubblico dei partiti, viceversa si è esteso quello ai gruppi, sostanzialmente in proporzione ai componenti dei medesimi, con l'introduzione di alcuni strumenti di controllo (p. 99). Questa combinazione ha come effetto una crescita del ruolo degli eletti dentro ciascun partito.

Il Manuale G-L ha un approfondimento a pag. 133 sulla natura ambigua dei gruppi, come certificata dalla Corte di Cassazione e dalla Corte Costituzionale (per la Cassazione ciò comporta che i conflitti tra gruppi e singoli parlamentari debbano essere risolte dalla giustizia domestica interna alle Camere); a pag. 134 illustra le eccezioni introdotte all'obbligo di iscrizione al Senato nel 2017 (senatori a vita) e nel 2022 (chi abbandona i gruppi per dimissioni o espulsione e non aderisce ad altri: è una norma contro il trasformismo). Questo status dà luogo a minori diritti nello svolgimento del proprio ruolo, a favore di un'impostazione più centrata sui gruppi e tesa a scoraggiare il trasformismo.

Come vedremo oltre e come segnala tale Manuale il ruolo dei Gruppi è di particolare rilievo per la già accennata composizione di norma proporzionale delle Commissioni e per la composizione di quel fondamentale organo di programmazione che è la conferenza dei Presidenti dei gruppi (p. 141).

Dati empirici

Si è partiti con 9 gruppi sia alla Camera sia al Senato; nella legislatura precedenti si era partiti da 7 gruppi in entrambe ma poi si era arrivati a 9 alla Camera e 10 al Senato.

Camera

I gruppi alla Camera sono ora 10, dopo la scissione tra Italia Viva ed Azione, entrambi in deroga rispetto alla soglia di 20, mentre il gruppo originario superava quella soglia.

Erano partiti in deroga sia Alleanza Verdi Sinistra (che aveva superato lo sbarramento del 3% della legge elettorale) e Noi Moderati che non lo aveva superato ma che ha avuto alcuni eletti di coalizione nei collegi e che poi ha avuto qualche prestito da parte di Fratelli d'Italia per arrivare a 9.

Nel Misto vi sono le componenti Più Europa, Minoranze Linguistiche e alcuni singoli

<https://www.camera.it/leg19/46>

Senato

Nessuno ha usufruito della possibilità di non essere iscritto. I senatori a vita, come in precedenza, si collocano normalmente nel Misto o in quello delle Autonomie per aiutare le minoranze linguistiche a raggiungere la soglia.

I gruppi sono rimasti 9 perché i senatori di Azione dopo la scissione, essendo pochi, sono finiti nel Misto.

Il Misto è composto da singoli e da due componenti politiche, quella dell'Alleanza Verdi-Sinistra presente sin dall'inizio e da quella di Azione creata dopo la scissione. Da notare il gruppo Civici d'Italia che è stato possibile col prestito di alcuni eletti in Fdi.

<https://www.senato.it/composizione/gruppi-parlamentari/riepilogo-della-composizione>

Esaminiamo ora i cambiamenti individuali di gruppo, senza considerare quelli collettivi e quelli per subentro, dimissioni o decesso o prestito concordato di inizio legislatura.

Qui trovate i dettagli per la Camera:

<https://www.camera.it/leg19/1083>

Sono stati 19, non molti in sé, però 6 sono di passaggi dalle opposizioni alla maggioranza, il che significa 12 voti in più per la maggioranza, decisamente non pochi, il 3% dell'Aula.

1 da Avs al Misto (Soumahoro); 1 da Avs al Pd (Evi); 1 da M5s a Azione (Onori); 2 da Az-Iv a Fi (Castiglione e Costa); 1 da Az al Misto (Carfagna); 1 da M5s a Fi (Lovecchio); 1 da Iv a Fi (De Monte); 1 da Fdi a Misto (De Bertoldi); 1 da Iv a Misto (Marattin); 1 da Lega a Misto (Minardo); 1 da Misto a Noi Moderati (Brambilla); 1 da Noi Moderati a Misto (Cesa); 1 da Lega a Fi (Bellomo); 1 da Misto a Fi (Minardo), 1 da Noi Moderati a Fi (Bicchielli), 2 da Fdi al Misto (Pozzolo, Messina), 1 da Iv a Fdi Gruppioni

I passaggi da opposizioni alla maggioranza sono quelli sottolineati.

Qui i dettagli per il Senato:

<https://www.senato.it/composizione/gruppi-parlamentari/variazioni-nella-composizione-dei-gruppi-del-senato-nella-xix>

I casi sono stati 9, di cui ben 4 dalle opposizioni alla maggioranza, che ha così conquistato 8 voti in più, il 4 per cento dei seggi.

1 dal Misto alle Autonomie (Rubbia), 2 da M5s a Fi (De Rosa e Trevisi), 1 da Pd a Iv (Borghi), 1 da Autonomie a Iv (Musolino), 2 da Az a Misto (Gelmini e Versace), 1 da Pd a Iv (Furlan), 1 da Misto a Autonomie (Florida; in reaktà sarebbe trabsitata da Misto-Avs a Misto a Aitonomie).

Qui la banca dati del prof. Curreri

<http://www.lacostituzione.info/index.php/2019/10/14/banca-dati-sulla-mobilita-parlamentare/>

Lezione n.7 08.10.2025

I gruppi europei; le garanzie costituzionali dei parlamentari; le fonti del diritto parlamentare

1. I gruppi nel Parlamento europeo

Qui trovate la panoramica dei gruppi al Parlamento europeo

<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/organisation-and-rules/organisation/political-groups>

Il primo gruppo è il Ppe con 188

<https://www.eppgroup.eu/>

Per l'Italia Forza Italia

Il secondo è quello dei Socialisti e Democratici (SeD) con 136

<https://www.socialistsanddemocrats.eu/it>

Per l'Italia Pd

Il terzo è quello dei Patrioti (Pie) con 84

<https://www.patriotsforeurope.eu/>

Per l'Italia Lega

Il quarto è Conservatori e Riformisti (Ecr) con 78

<https://ecrgroup.eu/>

Per l'Italia Fdi

Il quinto è Renew Europe (Re) con 77

<https://www.reneweuropengroup.eu/>

Per l'Italia Italia Viva, Azione e più Europa che però non hanno eletto

Il sesto sono i Verdi con 53

<https://www.greens-efa.eu/en/>

per l'Italia la parte dei Verdi di Avs

Il settimo è La Sinistra (Gue) con 46

<https://left.eu/>

per l'Italia M5S e Sinistra Italiana di Avs

L'Ottavo è Europa delle Nazioni (Esn, destra) con 25

<https://esn-group.eu/>

Non ci sono italiani

Ci sono infine i 32 non iscritti; non esiste un gruppo misto

Qui c'è l'incrocio tra gruppi e Stati

<https://www.europarl.europa.eu/meps/it/search/table>

Una volta al mese il sito Europe Elects sulla base di sondaggi ci dice come sarebbe il parlamento Europeo se si votasse in quel momento

<https://europeelects.eu/2025/08/31/eu-parliamentary-projection-august-2025/>

Come si vede, per ora, gli spostamenti a dei primi cinque gruppi sarebbero significativi con uno spostamento a destra ma senza cambiare la graduatoria rispetto alle elezioni di giugno 2024

Ppe scenderebbe da 188 a 179

SeD da 136 a 126

Pie salirebbe da 84 a 100

Ecr da 78 a 86

Re scenderebbe da 77 a 74

Ci sarebbe un'inversione tra sesto e settimo posto

Al sesto salirebbe Gue, in crescita da 46 a 60

Sostituirebbero i Verdi, in calo da 53 a 37

All'ottavo stabile Esn a 25

2. Le garanzie costituzionali dei parlamentari

Riprendendo l'esame dal capitolo III del Manuale MC (che corrisponde al IV del Manuale GL) ripartiamo dal paragrafo 3.7 (p. 99) sulle garanzie costituzionali dei parlamentari.

Va segnalato che per ineleggibilità e incompatibilità (art. 65 Cost.) c'è una riserva assoluta di legge, trattandosi di diritto politico fondamentale (art. 51 Cost).

Negli ultimi anni nelle leggi elettorali ricorre anche la cosiddetta incandidabilità che è una sorta di ineleggibilità rafforzata (il nome dell'incandidabile non può essere inserito nelle liste).

Quando la causa che porta all'impedimento non può essere rimossa (ad es. una sentenza di condanna particolarmente grave) siamo nell'incandidabilità; quando può essere rimossa prima della chiusura delle liste o comunque prima di un certo termine c'è ineleggibilità; quando può essere rimossa dopo la convalida dell'elezione facendo un'opzione c'è incompatibilità (p. 100).

Se l'incandidabilità sopravviene in corso di mandato il parlamentare decade, purché la Camera di appartenenza voti la decadenza (concessa nel caso Berlusconi, negata nel caso Minzolini) dato che il voto del Parlamento consente sempre un apprezzamento, non è un mero atto dovuto.

L'ineleggibilità mira a tutelare la par condicio tra i candidati: ad esempio che possano candidarsi durante il mandato i sindaci di comuni con più di 20 mila abitanti.

L'incompatibilità mira a tutelare la separazione tra i poteri, ad esempio tra Camera e Senato o tra Parlamento e Consigli regionali.

Si tratta di una serie di norme in alcuni casi datate, contraddittorie e con omissioni, che non hanno avuto un riassetto organico.

La proclamazione provvisoria dei parlamentari è effettuata dalla Corte di Cassazione, poi la competenza per la convalida passa alla apposita Giunta e all'Assemblea (art. 66), sistema criticato perché politicizza il giudizio (p. 107), dato anche il fatto che non è ammesso lo scrutinio segreto.

Se viene meno per qualsiasi motivo un eletto in liste bloccate subentra il primo dei non eletti; nel caso invece degli eletti nei collegi si procede ad elezione suppletiva (p. 108).

Il paragrafo 3.8 ricorda poi che il testo dell'art. 68 vigente dal 1993 (prima c'era anche un'autorizzazione a procedere per processare i parlamentari venuta meno allora) comprende due garanzie: l'insindacabilità per opinioni e voti e l'immunità dagli arresti (p. 110).

Le decisioni sull'insindacabilità sono ricorribili dal 1988 da parte dei giudici alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzioni (p. 113). Dal 2000 la Corte ha impostato i suoi giudizi in modo piuttosto restrittivo per i parlamentari chiedendo per riconoscere l'insindacabilità un 'nesso funzionale' con atti parlamentari depositati in precedenza o comunque nell'imminenza delle opinioni (pp. 113/114).

Sull'immunità dagli arresti (p. 120) la ragione per negare la richiesta consiste soprattutto nel possibile 'fumus persecutionis' da parte della magistratura, anche se può essere elemento di valutazione la lesione dell'integrità del plenum in bilanciamento con la gravità delle esigenze cautelari.

La richiesta di autorizzazione si estende anche alle cosiddette intercettazioni 'occasional' di parlamentari (p. 122), comprese quelle di messaggi elettronici (whatsapp, Sms), oggetto della recente sentenza riguardante Renzi nel conflitto tra procura di Firenze e Senato (170/2023). In tal caso è evidentemente successiva.

Un particolare procedura creata nel 1989 per i reati ministeriali (prima erano disciplinati come per quelli di alto tradimento e attentato alla Costituzione del Presidente della Repubblica) prevede che si attivi uno specifico organo giudiziario, il Tribunale dei Ministri, che chiede l'autorizzazione alla Camera di appartenenza, che è considerata concessa se l'Aula, previa istruttoria dell'apposita Giunta, non vota contro la maggioranza assoluta dei componenti (p. 125). L'autorizzazione può essere negata se il ministro ha agito per un superiore interesse nazionale.

La legge poi stabilisce un'indennità per i parlamentari (p. 128), a cui si aggiunge una diaria legata alle presenze (p. 129) e ad altre forme di rimborso (tra cui quella per i collaboratori parlamentari).

E' previsto un obbligo di pubblicità della situazione patrimoniale degli eletti (p. 130). Dal punto di vista pensionistico dal 2012 vi è un sistema di tipo contributivo, mentre è esploso un contenzioso per il ricalcolo retrospettivo dei precedenti vitalizi avvenuto con delibere parlamentari, poi corretto alla Camera dagli organi di autodichia e dichiarato illegittimo al Senato (p. 132).

Il Manuale GL a pag. 87 mette a confronto il testo dell'art. 68 Cost prima e dopo la revisione restrittiva del 1993, a pag. 88 ricorda la svolta della sentenza 1150/1988 che consentì i conflitti sulle delibere relative all'insindacabilità, a p. 95 ricorda le prassi più recenti sull'autorizzazione all'arresto e a p. 131 quelle sulla decadenza dei parlamentari in seguito a condanne.

3..Le fonti del diritto parlamentare

Il capitolo II del Manuale MC (che corrisponde al III del Manuale GL) cerca di orientarci nel difficile nodo delle fonti del diritto parlamentare, non immediatamente comprensibile. Varie cose si capiranno in seguito quando studieremo questioni specifiche partendo da funzioni e istituti.

Accanto alle fonti per così dire ovvie (Costituzione, leggi costituzionali, vincoli europei) ce ne sono altre di più difficile inquadramento: anzitutto i Regolamenti parlamentari che, nonostante il nome, sono fonti primarie, dipendenti direttamente dalla Costituzione, il cui ambito di competenza non è sempre facilmente distinguibile e separabile da quello di leggi ordinarie (p. 35). Tra i più rilevanti sono i Regolamenti per così dire “maggiori” a cui se ne affiancano altri “minori”: quello bicamerale per i procedimenti di accusa contro il Presidente della Repubblica; quelli monocamerale relativi a varie Giunte (elezioni, verifica poteri) tutti approvati in Aula con la medesima procedura dei maggiori (pp. 35-36); vi sono poi i Regolamenti interni dei Gruppi (Statuti alla camera) approvati da ciascuno di essi, espressione della loro autonomia, che non potrebbero però contraddire le norme superiori; la Cassazione ha comunque aperto la porta a giudizi degli organi di autodichia (p. 39); poi vi sono le convenzioni e consuetudini, la giurisprudenza del Presidente di Assemblea (pp. 39-41).

Il Manuale MC cerca poi di spiegarci una divaricazione che esiste, rispetto ai Regolamenti parlamentari, tra la dottrina e la giurisprudenza costituzionale: in un quadro di Costituzione rigida la dottrina auspica che si superi la vecchia concezione dell’insindacabilità degli interna corporis che comporta un primato delle logiche politiche, ad esempio nell’espansione del principio “nemine contradicente” anche perché la procedura di approvazione dei Regolamenti è meno garantista, al netto del quorum più elevato, di quella per le leggi (non c’è controllo del Presidente della Repubblica, né referendum possibile; ma per timore di invadere l’autonomia delle Camere e di entrare in presa diretta conflitti politici la Corte ha preferito sin qui escludere la loro sindacabilità nei giudizi di legittimità (p. 51). La sentenza chiave è la 154/1985 spiegata nel Manuale GL a pp. 56. Resta aperta solo la possibilità di sindacarli nei giudizi incidentali se in contrasto con una norma costituzionale (p. 52) e nei conflitti di attribuzione (p. 53). In quest’ultimo caso, però, per i medesimi motivi accennati, la Corte non ha legittimato come poteri dello Stato né i partiti né i gruppi parlamentari, però poi ha agito in modo non del tutto lineare: ha aperto addirittura a ricorsi dei singoli parlamentari per usurpazione delle loro attribuzioni, ma poi, nei casi concreti, ha bocciato tutti i ricorsi, temendo di aprire una voragine (p. 56).

Approfondimento su gerarchia delle fonti e regolamenti parlamentari

Breve introduzione sul principio di gerarchia delle fonti

le disposizioni contenute in cost hanno un ruolo fondamentale nel determinare l’assetto dei rapporti in generale tra parlamento e governo (forma di governo) e nello specifico tra maggioranza e opposizioni

Sul piano dei rapporti, ruolo altrettanto importante svolto da regolamenti parlamentari

In particolare, la costituzione italiana (similmente a statuto albertino) contiene numerose disposizioni di diritto parlamentare:

55-69

70-82

il fulcro è art. 64 cost. che rappresenta una riserva di disciplina per quanto riguarda organizzazione e funzionamento camere, dal momento che afferma che ciascuna camera adotta il proprio regolamento (a maggioranza assoluta componenti).

Differenza tra art. 64 Cost. e art. 61 Statuto albertino.

Nel periodo statutario sono norme di carattere interno che rientrano negli interna corporis e come tali non applicabili e non sindacabili all'esterno delle Camere

Il 64 è disposizione finalizzata ad attuare e integrare la disciplina costituzionale relativa alla struttura e all'esercizio delle funzioni del parlamento.

Con la locuzione regolamenti parlamentari ci si riferisce a quegli atti con cui ciascuna Camera disciplina la sua organizzazione interna e le modalità di svolgimento delle funzioni ad essa spettanti, nel rispetto della normativa posta al riguardo dalla Costituzione.

I regolamenti parlamentari svolgono perciò un ruolo essenziale nell'assicurare il funzionamento dell'istituzione parlamentare e nel delineare i procedimenti decisionali che in essa hanno luogo, in modo da assicurare il coinvolgimento dei diversi soggetti che compongono il "policentrismo parlamentare"

Definizione: I regolamenti parlamentari sono atti fonte di rango primario a competenza materiale riservata, in quanto attuano direttamente una disposizione di rango costituzionale.

sono fonti perché:

disciplinano l'organizzazione

regolano i rapporti delle camere con gli altri organi

contengono previsioni che incidono su altri soggetti

Quindi 64 e 72 hanno introdotto una riserva di competenza a favore dei regolamenti

Inoltre art. 64 due obiettivi:

1) che la materia parlamentare sia disciplinata da altra e diversa fonte normativa (dunque anche la legge ordinaria, anche se questa è proviene dall'organo parlamentare)

2) garantire ruolo minoranze presenti in Parlamento nell'ambito di approvazione dei regolamenti stessi

Quindi sono la roccaforte dell'autonomia parlamentare perché con essi la garanzia dell'indipendenza delle Camere trova piena esplicazione nell'autodeterminazione delle regole organizzative procedurali

Nonostante siano atti di rango primario, la Corte costituzionale ha escluso che i regolamenti parlamentari possano essere oggetto del sindacato di costituzionalità sia perché non menzionati espressamente nell'art. 134 Cost. e non riconducibili agli atti aventi forza di legge cui esso si riferisce, sia perché la Corte li considera espressione dell'autonomia costituzionalmente garantita al Parlamento.

Da segnalare poi che le Camere godono di autonomia contabile: approvano il proprio bilancio e il rendiconto (p. 61).

Rilevante anche l'autodichia su stato giuridico ed economico dei dipendenti che si svolge tramite due organi, uno di primo grado e uno di appello (pp. 62-66).

Il capitolo si chiude poi precisando il significato dei precedenti, ossia singoli atti o comportamenti con cui si risolve una questione; la catena dei precedenti forma la cosiddetta prassi, che può essere più o meno uniforme (p. 67). Decisivo è su questo il giudizio del Presidente di Assemblea che spesso, proprio per la difformità dei precedenti, si trova di fronte a un'ampia possibilità di scelta.

Si parla quindi dell'importanza delle convenzioni, il cui mancato rispetto non è comunque sanzionabile (p. 72) e delle consuetudini che in questo ambito sono praticamente assimilabili alle convenzioni (p. 75).

Il Manuale GL a p. 73 ci ricorda che la Corte ha riconosciuto due consuetudini: l'autonomia contabile, evitando quindi il controllo della Corte dei Conti, e la sfiducia individuale.

Un caso particolare di rapporto tra legge e regolamento si è avuto in occasione della pandemia allorquando l'art. 9-quinquies.12 d.l. n. 52/2021 impose agli "organi costituzionali, ciascuno nell'ambito della propria autonomia [di adeguare] il proprio ordinamento alle disposizioni" che prevedevano l'obbligo per i dipendenti pubblici di possedere e esibire il c.d. green pass. A tale disposizione Camera e Senato decisero in piena autonomia di dare seguito (v. delibere dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 22 settembre 2021 e del Consiglio di Presidenza del Senato del 5 ottobre 2021, applicate dai relativi Collegi dei Questori con delibere rispettivamente del 12 e 13 ottobre 2021), specificando tempi e modalità operative e estendendo agli inottemperanti le sanzioni disciplinari già previste (§ 6.4; sulla pretesa violazione della riserva costituzionale di regolamento parlamentare v. Corte cost. 255-256/2021).

Lezione n. 8 13.10.2025

Qui le slide del prof. Curreri

<https://bit.ly/4h2iOL2>

qui il video

<https://www.radioradicale.it/scheda/770968/parlamento-anatomia-di-una-crisi>

Lezione n. 9 15.10.25

La registrazione del Convegno Mortati

<https://www.radioradicale.it/scheda/770860/mortati-nella-scienza-costituzionalistica-italiana-ed-europea>

Il mio intervento

<https://bit.ly/4n5zF16>

Il testo di Mortati del 1973 su la Costituzione e le crisi che cito nel mio intervento

<https://bit.ly/3J1fTG8>

Lezione n. 10 20.10.25

Firenze 20 ottobre 2025

Formazione e crisi dei governi: la Francia

1. Norme applicabili

Qui il testo vigente della Costituzione

https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/site_italien/constitution_italien.pdf

Il Presidente della Repubblica, eletto a suffragio universale e diretto (artt. 6 e 7) presiede il Consiglio dei Ministri (art. 9) quindi bisogna parlare anche del Pdr quando si parla del Governo.

Nomina il Primo Ministro e, su sua proposta, nomina e revoca gli altri membri del Governo (art. 8). In teoria non avrebbe un potere autonomo di revoca del Governo. La nomina del Primo Ministro non è soggetta a controfirma (art. 19).

Dentro il Governo, pur presieduto dal Pdr, il Primo Ministro ha un rapporto di primazia (art. 21). E' evidente che sommando questi due elementi c'è un certo grado di ambiguità del testo sulla diarchia di vertice e i loro ruoli rispettivi.

L'articolo 49 è il cuore del rapporto fiduciario che intercorre solo con l'Assemblea Nazionale.

Non c'è nessun vincolo a chiedere la fiducia iniziale. La fiducia è implicita e questo consente Governi di maggioranza relativa.

Il Primo Ministro quando crede può porre la fiducia sul programma o su una dichiarazione (art. 49.1). I sì devono battere i no.

L'Assemblea può sfiduciare il Governo (art. 49.2) ma i sì devono raggiungere la metà più uno dei componenti, la maggioranza assoluta. Anche questo puntella i Governi di maggioranza relativa.

Il Primo Ministro può porre la fiducia su un testo legislativo (art. 49.3) che si considera approvato senza voto (silenzio-assenso), a meno che non venga presentata in risposta una mozione di sfiducia che però deve raggiungere la maggioranza assoluta. Questo consente di governare ai Governi di maggioranza relativa.

Come deterrente verso le crisi vi è il potere presidenziale di scioglimento (art. 12), anch'esso senza controfirma (art. 19).

2. L'applicazione delle norme nel contesto

L'ambiguità (tranne nei periodi di coabitazione, improbabile dal 2002, col quinquennato e le presidenziali che precedono le legislative) è stata sciolta a favore del Pdr perché le forze politiche candidano i loro leader per l'elezione diretta e, in seguito, la maggioranza parlamentare si modella sul Presidente.

Questo comporta che compaia un effettivo potere di revoca del Primo Ministro che non può resistere al Pdr perché altrimenti sarebbe sfiduciato dalla maggioranza.

Sulla fiducia art. 49.1 è stato battuto solo Bayrou in questa legislatura, ma è comunque usato raramente, quasi mai dai Governi di maggioranza relativa perché con esso i sì devono comunque prevalere sui No.

Sulla sfiducia 49.2 è stato battuto solo Pompidou nel 1962 e poi in questa legislatura Barnier perché non è facile sommare opposizioni diverse a Governi di maggioranza assoluta, pur non essendo una mozione costruttiva.

Il 49.3, classicamente usato coi Governi di maggioranza relativa. ossia tra 1988 e 1993 e dopo il 2022, in seguito agli scontri sulla riforma delle pensioni sotto il Governo Borne soffre di una certa *damnatio*. E' stato oggetto di concessione (unitamente alla sospensione della riforma delle pensioni) dell'attuale Primo Ministro Lecornu, che si è impegnato a non usarlo con i socialisti in cambio della loro astensione. Resta da capire, però, come senza di esso possa approvare la legge di bilancio.

3. Nonostante le norme le difficoltà di sistema

La Quinta Repubblica non si è basata solo sull'elezione diretta del Presidente, sul SUMADT (Sistema Uninomiale Maggioritario A Doppio Turno) o sulle norme di razionalizzazione, ma anche su un altro fattore. La nazionalizzazione indotta dall'elezione diretta del Presidente, inserita nel 1962 e praticata dal 1965, ha indotto una trasformazione presidenzialistica dei partiti che ha consentito sia nel centrodestra con le varie trasformazioni del gollismo sia nel centrosinistra col nuovo partito socialista di stabilizzare il sistema superando bene l'alternanza e, con qualche difficoltà la coabitazione, finché quest'ultima non è praticamente soppressa nel 2002 col quinquennato e l'ordine delle elezioni basato su una precedenza delle presidenziali (riforme introdotte nel 2000).

La duplice crisi di Repubblicani e Socialisti ha polarizzato il sistema su Macron al centro e sul partito lepenista Rn sull'estrema destra con due elezioni presidenziali tra sistema e anti-sistema, con le ultime due legislative che non hanno dato maggioranze chiare e con Macron che non è riuscito a strutturare un'area politica.

E' quindi riemersa la costante tendenza alla frammentazione delle Repubbliche precedenti, non una mera parentesi, che tuttavia non troverebbe soluzione nel cambio di regole, peraltro improbabile. L'elezione presidenziale è radicata e non revocabile, il passaggio alla proporzionale moltiplicherebbe la frammentazione. La situazione potrebbe restare quindi bloccata finché non si riarticola diversamente il sistema dei partiti. E' possibile evitare un ballottaggio presidenziale sulle estreme Mélenchon-Le Pen (o Bardella)? La crisi del macronismo potrebbe nel centrosinistra rilanciare un'area socialista rinnovata e nel centrodestra i repubblicani?

Sappiamo di non sapere. La via d'uscita comunque può essere solo politica giacché essa non avviene a causa delle regole, ma nonostante esse.

Bibliografia essenziale

S. Ceccanti "La forma di governo parlamentare in trasformazione", Il Mulino, Bologna, 1997

S. Ceccanti, "La crisi odierna della Quinta Repubblica: qualche ipotesi sulla sua natura e sulle possibili vie d'uscita", in Federalismi.it n. 26/2025, pp. 1/9

<https://bit.ly/3Vyqz1y>

C. Fusaro "Le radici del semi-presidenzialismo. Viaggio alle radici di un modello cui si guarda in Italia" con scritti di R. Casella, I. Cappigi, S. Musio, Ribbettino, Soveria Mannelli, 1998

P. Lauvaux, "Le parlementarisme", Ouf, Parism 1997

M. Morabito, "Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours", Lgdj, Paris, 2025

Lezione n. 11 22.10.25

Presentazione gruppi parlamentari

Lezione n. 12 27.10.25

Visita presso Senato della Repubblica

Lezione n. 13 29.10.25

Visita presso Biblioteca della Camera

QUI TERMINA LA PRIMA PARTE DEL PROGRAMMA PER IL PRIMO ESONERO

