FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

A proposito del manuale di Giacomo Lasorella, e dei testi di diritto parlamentare[*]

di Nicola Lupo[**]

24 novembre 2026

Sommario: 1. Premessa: sull'essenzialità dei manuali e sull'importanza di quelli di Tosi e di Manzella. – 2. Il manuale di Lasorella. – 3. I due pilastri del manuale: sistema elettorale e rapporto fiduciario. – 4. L'attenzione alle fonti del diritto parlamentare. – 5. La persistente centralità dell'Assemblea e lo sviluppo della dimensione relazionale del diritto parlamentare. – 6. Verso una ricollocazione del Parlamento in seduta comune?

1. Premessa: sull'essenzialità dei manuali e sull'importanza di quelli di Tosi e di Manzella

Trovo molto originale e riuscita l'idea di una discussione incrociata dei principali manuali di Diritto parlamentare: lo sviluppo della disciplina è interesse comune ed è noto che il livello di consolidamento di un sapere scientifico è dimostrato appunto dalla qualità dei manuali in circolazione.

Condivido in particolare l'idea di una riflessione incentrata su un genere letterario, quello dei manuali, dei *textbooks*, che per molti sarebbe da abbandonare, secondo il modello didattico adottato da molte Business School, fondato su un sapere iper-semplificato, circolabile mediante slides ed esperienze concrete. Mi permetto in proposito di esprimere invece l'avviso opposto: per una generazione, come quella degli studenti universitari di oggi, che ha facilissimo e continuo accesso a fonti di conoscenza pressoché infinite, grazie a internet e all'intelligenza artificiale, la struttura sistematica e il perimetro ben definito che è offerto dai (buoni) manuali si rivela una risorsa formativa preziosa e indispensabile, specie per le materie giuridiche. Come credo sappiano bene, del resto, i tanti vincitori di concorso che vedo in sala – tra i quali mi pare di scorgere non pochi miei ex studenti – e che immagino conoscano, per alcuni versi fors'anche meglio di noi autori, i manuali che qui discutiamo. E ciò, mi sia consentito aggiungere, a maggior ragione ove

[*] Testo rivisto dell'intervento svolto venerdì 9 ottobre 2026 al seminario su "*La clinica della Costituzione. Il ruolo del Parlamento alla soglia della XX legislatura. Nel ricordo di Silvano Tosi a 100 anni dalla nascita*", svoltosi presso la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica. Articolo **non** sottoposto a *double-blind peer review* ai fini della pubblicazione quale articolo di Fascia A).

[**] Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Dipartimento di Diritto e Istituzioni – LUISS Guido Carli di Roma

la didattica in classe adotti strumenti meno tradizionali della mera "spiegazione-ripetizione" dei capitoli dei manuali, basandosi perciò sui case studies e sui tanti spunti che l'attualità politico-istituzionale propone ogni anno: solo grazie allo studio dei manuali gli studenti possono ricondurre ad unità le loro conoscenze ed esperienze, riorganizzandole e ricollocandole nel posto corretto.

Anche in questa chiave, capisco perfettamente la scelta di limitare la discussione odierna ai principali manuali che risultano essere aggiornati a questa legislatura e che quindi si prestano ad essere utilizzati da studenti e concorsisti. Ma proprio per questo vorrei sottolineare, in premessa, che tutti – credo – dobbiamo riconoscere un debito, nella concezione del diritto parlamentare, nei confronti del manuale di Silvano Tosi, le cui origini ci sono state ben richiamate, e poi del testo Il Parlamento di Andrea Manzella, nelle sue tre fortunate edizioni (tutte uscite per Il Mulino, Bologna, 1977, 1991, 2003). Quest'ultimo è un libro che, appoggiandosi al manuale di Silvano Tosi – e altresì, come abbiamo visto, maturando in parte nel medesimo ambiente "Spadoliniano" in cui questo era nato – non solo a mio avviso va oltre quello di Tosi, ma resta, al momento, insuperato. Può non essere elegantissimo affermarlo oggi, davanti agli autori di altri manuali della stessa materia, ma, almeno per parte mia, credo di doverlo dire. Un'affermazione che è anche un suggerimento di lettura, rivolto specialmente a coloro che nelle istituzioni parlamentari hanno fatto ingresso da poco tempo, senza necessariamente confrontarsi con quel testo.

Lo stesso Corso di diritto parlamentare, scritto assieme a Luigi Gianniti (a partire dal 2008, sempre per Il Mulino, Bologna, e giunto nel 2023 alla sua quarta edizione), nasce appunto come una sintesi di quello di Manzella (non a caso, in qualche modo "autorizzata" da una sua prefazione), sì da tenere costantemente aggiornati (con una cadenza che ne prevede l'uscita nei primi mesi di ogni nuova legislatura) e fruibili per gli studenti almeno una parte dei suoi insegnamenti: incentrati proprio sul senso delle regole del diritto parlamentare, chiamate ad assicurare l'inveramento dei principi e valori della Costituzione repubblicana, ma al tempo stesso sul rispetto della sfera propria della politica, che appunto grazie a quelle regole istituzionali e procedurali è chiamata a muoversi in chiave lungimirante e attuativa di quei principi e valori costituzionali.

2. Il manuale di Lasorella

Vengo ora al manuale che mi è stato assegnato. Avverto subito che il testo di Giacomo Lasorella, Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare (Giappichelli, Torino, 2023), è a mio giudizio splendido: lo uso costantemente per preparare le mie lezioni, per approfondire singoli istituti e lo suggerisco anche a chi intende preparare concorsi (specie per accedere ai ruoli della Camera; mentre per il

Senato mi permetto in genere di suggerire quello scritto da Luigi Ciaurro e Vittorio Di Ciolo).

È un volume che rappresenta un eccellente frutto della vasta cultura e dell'esperienza istituzionale sia dell'autore sia, attraverso di lui, di una generazione di consiglieri parlamentari, soprattutto della Camera, che ho avuto la fortuna di avere un po' come fratelli o sorelle maggiori: sia nella fase in cui frequentavo occasionalmente Palazzo Montecitorio (e la sua biblioteca), da laureando e poi da specializzando (in Luiss e poi quando sono stato borsista del Seminario di studi parlamentari intitolato a Silvano Tosi) e, infine, da dottorando (nell'ateneo fiorentino); sia, decisamente con maggiore assiduità, da consigliere parlamentare, tra il 1997 e il 2005. Si tratta di una generazione che si è trovata un po' "in mezzo al guado", e che ha saputo reggere l'istituzione Parlamento in un tornante politico-istituzionale tutt'altro che facile, nella transizione incompiuta tra un assetto ispirato ad una legge elettorale proporzionale e gli effetti di sistemi elettorali di tipo (prevalentemente) maggioritario; e poi anche nei drastici mutamenti del quadro politico e nelle forti oscillazioni del pendolo che hanno caratterizzato quest'ultima fase (basti pensare, esemplificativamente, al passaggio della Presidenza della Camera da Fausto Bertinotti a Gianfranco Fini, al quale ha corrisposto una sostanziale stabilità della struttura amministrativa).

3. I due pilastri del manuale: sistema elettorale e rapporto fiduciario

Da questa radice culturale e istituzionale derivano una serie di scelte strutturali, che caratterizzano l'architettura del manuale di Lasorella, rappresentandone altrettanti punti di forza. Un'architettura che, a ben vedere, si fonda anzitutto su due pilastri: ossia su due argomenti-chiave, sui quali si reggono gli altri.

Il primo pilastro è rappresentato dal sistema elettorale, che è analizzato all'inizio del testo, in un capitolo in cui si dà anche specificamente conto delle numerose variazioni che lo hanno contraddistinto negli ultimi 35 anni. Dai caratteri della legge elettorale discendono, nei capitoli immediatamente successivi, le trattazioni, per un verso, dello status dei parlamentari, a partire ovviamente dalla verifica dei poteri, e, per altro verso, dei gruppi parlamentari e poi degli organi interni delle Camere, i cui assetti sono strettamente legati all'esito delle elezioni.

Il secondo pilastro è costituito dal rapporto di fiducia. Con una scelta innovativa rispetto alla tradizione della stessa manualistica e anche alla struttura del regolamento della Camera – alla quale peraltro il manuale di Lasorella per larga parte si ispira – i procedimenti fiduciari sono analizzati prioritariamente rispetto a tutti gli altri procedimenti parlamentari. Al rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo, cuore della forma di governo parlamentare, e quindi al programma di governo, vengono poi legati,

nei capitoli successivi, la programmazione dei lavori, cui giustamente viene dedicata grande attenzione, e, a cascata, i procedimenti legislativi.
Si tratta, come si diceva, di opzioni a mio avviso assolutamente corrette. Da un lato, il diritto elettorale è parte a pieno titolo del diritto parlamentare, definendo, in fase genetica ma anche in chiave prospettica, la composizione delle Camere e la loro organizzazione interna. Dall'altro, in una forma di governo parlamentare, l'azione del Governo com'è noto dovrebbe, almeno nella fisiologia, essere in grado di condizionare e di "dirigere" l'attività delle due Camere, e comunque la accompagna regolarmente e la conforma, per larga parte, nel bene e nel male, secondo la dialettica maggioranza-opposizione.
Al tempo stesso, tali opzioni si spiegano perfettamente se si pensa alle caratteristiche del Parlamento emerso nella fase maggioritaria, pur con tutte le sue contraddizioni, legate ad una accettazione solo parziale e un po' forzata della dinamica maggioritaria da parte del sistema politico e istituzionale.

4. L'attenzione alle fonti del diritto parlamentare

Tra i tanti pregi del volume, richiamerei qui la trattazione, assai accurata e analitica, delle fonti del diritto parlamentare, con una diffusa attenzione alla giurisprudenza costituzionale sviluppatasi in tema. È questo forse il terzo pilastro che regge il volume, non a caso collocato nel mezzo, tra le due parti che si sono prima individuate.
Anche questa attenzione diffusa e specifica alle fonti del diritto parlamentare è una opzione che condivido profondamente, per due ragioni, in qualche modo complementari e reciproche.
Anzitutto perché senza padroneggiare le tante e rilevanti peculiarità che caratterizzano le fonti del diritto parlamentare, si fatica non poco a comprendere la logica di funzionamento di questa disciplina, che è "speciale" e affascinante proprio perché ha, com'è noto, la pretesa di porre regole giuridiche nella sfera più intima della politica: svolgendo quella funzione di "avanguardia del diritto costituzionale" nei terreni della politica, che proprio Silvano Tosi ha aiutato ad individuare. Altrimenti, se per esempio si ignora il ruolo delle "fonti-fatto", a partire dalla clausola nemine contradicente, si rischia di non coglierne le numerose specificità e di equivocare il significato e il peso delle disposizioni di volta contenute nella Costituzione o nei regolamenti delle due Camere. Non è un caso, del resto, che nel recente ed eccellente Codice parlamentare, curato da Federico Silvio Toniato, Segretario generale del Senato (Lefebvre-Giuffrè, Milano, 2025) – che evidentemente fornisce anch'esso un contributo importante al consolidamento della disciplina – uno spazio non indifferente sia riservato ai pareri delle Giunte per il regolamento di Camera e Senato, i quali com'è noto vanno significativamente ad integrare e talvolta a derogare i disposti dei regolamenti parlamentari.

E, in secondo luogo, perché molte delle tematiche più stimolanti e impegnative che riguardano, in generale, il sistema delle fonti del diritto italiano emergono con particolare chiarezza proprio in ambiti coperti dal diritto parlamentare. Basti qui ricordare che le principali pronunce in cui la Corte costituzionale ha deciso sulla base di consuetudini costituzionali, ossia le sentenze n. 129 del 1981, in materia di autonomia contabile degli organi costituzionali, e n. 7 del 1996, sulla mozione di sfiducia al singolo ministro, hanno avuto ad oggetto, appunto, istituti tipici del diritto parlamentare. In questo modo, si coglie bene il senso della formula di Silvano Tosi sul diritto parlamentare come "clinica della Costituzione", che è stata adottata come titolo di questo convegno.

Una specifica trattazione delle fonti del diritto parlamentare e della giurisprudenza costituzionale ad esse dedicata è inoltre utilissima – nella manualistica e, più in generale, nell'insegnamento del diritto parlamentare – al fine di cogliere meglio i passi (enormi) compiuti dall'ordinamento costituzionale repubblicano, e di mostrare quanto lontane siano oggi le tesi sostenute, a suo tempo, da Vittorio Emanuele Orlando e, soprattutto, dal suo allievo più illustre, Santi Romano (cfr., volendo, N. Lupo, *La monografia di Santi Romano e l'insegnamento del diritto parlamentare, oggi*, in *Antologia di Diritto Pubblico*, 2023, n. 1, pp. 102-131).

L'idea del procedimento di formazione delle leggi e dei procedimenti parlamentari in genere come sottratti per intero ad ogni norma propriamente giuridica, in base ad un'applicazione piena della dottrina degli *interna corporis*, e quindi dei regolamenti parlamentari come privi di ogni valore prescrittivo, almeno nell'ordinamento giuridico generale, paiono oggi lontani anni luce. In un ordinamento caratterizzato dalla rigidità della Costituzione e da un sistema di giustizia costituzionale piuttosto incisivo, il Parlamento e le forze politiche che in esso si confrontano sono anch'essi sottoposti al diritto costituzionale: ne discende, tra l'altro, che il diritto parlamentare gode di uno statuto disciplinare molto più robusto di quello che Orlando e Santi Romano erano disposti a riconoscergli.

5. La persistente centralità dell'Assemblea e lo sviluppo della dimensione relazionale del diritto parlamentare

Ovviamente ogni manuale ha dei limiti, ai quali perlopiù si cerca di porre rimedio nel succedersi delle edizioni. Il testo di Lasorella, per ora alla sua prima edizione, è invero già molto rifinito e accurato. Se posso qui evidenziare un limite – che già ho avuto modo di evidenziare all'autore – questo è anch'esso in qualche modo relativo alla struttura del lavoro e legato all'esperienza dell'autore, che a lungo ha seguito per l'amministrazione della Camera i lavori dell'Assemblea (da ultimo, nelle vesti di vicesegretario generale della Camera, prima di diventare Presidente dell'AGCOM). Il manuale tende infatti ad essere espressione di una cultura che vede l'assemblea saldamente collocata al centro del

diritto parlamentare e del Parlamento tout court. Una cultura direi tuttora dominante nelle amministrazioni parlamentari e, ovviamente, tutt'altro che illogica o infondata: tradizionalmente, la sede decisiva, sul piano simbolico**,** e non solo, del Parlamento è rappresentata appunto dall'assemblea, come luogo unitario in termini di tempo e di spazio (come evidenziato da ultimo da Andrea Manzella, Elogio dell'Assemblea, tuttavia, Mucchi, Modena, 2020).

Tuttavia, già nel corso del XX secolo – come aveva tempestivamente percepito Leopoldo Elia – sono andate guadagnando spazio le commissioni, specie permanenti: sedi di lavoro effettivo, sia nell'attività legislativa, sia in quella di controllo. Più di recente, hanno acquistato sempre maggior rilievo una serie di altre sedi e modalità di lavoro, che nel manuale di Lasorella sono senz'altro trattate specificamente, ma in forma per così dire più laterale; o, se si vuole, con maggiore distanza, come è naturale che accada ove si guardi appunto a tali attività dalla prospettiva dell'assemblea, ove pure esse talora hanno modo di affacciarsi.

Penso in particolare all'attività internazionale di Camera e Senato (spesso ricompresa sotto la discutibile etichetta di "diplomazia parlamentare") e, ancora più nettamente, alle tante procedure di raccordo con l'Unione europea. Queste ultime, un tempo avvertite come marginali e prive di grande significato politico, sono invece esplose nelle ultime due legislature e sono diventate sedi spesso cruciali del confronto tra maggioranza e opposizione e tra Governo e Parlamento: si pensi, per tutte, alle sedute dedicate alle comunicazioni del Presidente del Consiglio in vista delle riunioni del Consiglio europeo. Oltre ad essere sedi in cui si sperimentano innovazioni procedurali interessanti, che didatticamente stimolano non poco l'interesse degli studenti.

Ecco perché credo che, in prospettiva, la dimensione relazionale in genere e in particolare le procedure di raccordo con l'Unione europea – oggetto, tra l'altro, di alcune significative revisioni nel recente terzo pacchetto di riforme del regolamento della Camera, destinate ad entrare in vigore nella XX legislatura – potrebbero forse trovare ulteriore spazio nella già solida e innovativa sistematica del manuale di Lasorella, in occasione della sua seconda edizione.

6. Verso una ricollocazione del Parlamento in seduta comune?

Infine, sollecitato dalla strettissima attualità politico-parlamentare, e dall'approvazione finale, nella seduta di ieri, della nuova legge elettorale (ribattezzata "Melonellum" o "Stabilicum", che dir si voglia), mi permetto di rivolgere una domanda all'autore, anche qui relativamente a una scelta sistematica che caratterizza il suo manuale. Una scelta che inizialmente avevo compreso e condiviso appieno, ma che mi domando se non sia il caso di ripensare, alla luce dell'ulteriore manifestazione, nella legge appena approvata, di una tendenza che mi pare aver preso sempre maggior vigore nell'ultimo decennio.

Mi riferisco alla collocazione nell'ultimo capitolo del manuale delle caratteristiche e dei poteri del Parlamento in seduta comune. Una collocazione in qualche modo residuale e a chiusura del sistema, coerente con la scelta dell'Assemblea Costituente di limitarne i poteri, ridotti quasi esclusivamente a funzioni di tipo elettorale. Non è un caso che all'inizio del capitolo, subito dopo aver riportato il testo dell'art. 55 Cost. e aver richiamato i lavori costituenti, nonché la diversa concezione del Parlamento in seduta comune che aveva invece prevalso nel progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione dei 75, si adotta la lettura che lo considera un "organo autonomo", in qualche modo "terzo ramo" del Parlamento, in aggiunta a Senato e Camera.

La mia domanda – ed è una domanda sincera, alla quale cioè non ho una risposta – è volta a sapere se l'autore confermerà tale collocazione, o se essa non possa essere profondamente modificata, alla luce del fatto che sempre più, all'indomani dell'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, le due Camere tendono ad essere viste e a muoversi non come organi costituzionali distinti, bensì come articolazioni di un organo complesso.

Infatti, in qualche modo in attuazione del monito con cui si chiude la sentenza n. 35 del 2017, non solo le due Camere, con la legge n. 165 del 2017, hanno adottato un sistema elettorale pressoché identico, ma, con legge costituzionale n. 1 del 2021, hanno anche equiparato il loro elettorato attivo. Pure le modifiche del 2017 del regolamento del Senato, nelle parti in cui hanno superato antiche asimmetrie (per tutte, quelle sul computo degli astenuti e sulle commissioni in sede redigente) e forse persino la controversa prassi del c.d. "monocameralismo alternato" possono ritenersi espressione della medesima tendenza.

L'ultima spinta in questa direzione mi pare essere rappresentata proprio dalla valorizzazione del legame tra i sistemi elettorali di Camera e Senato che è stato appena introdotto, per la prima volta nell'esperienza repubblicana. Come requisito affinché sia assegnato il premio di governabilità viene infatti richiesto che la lista o coalizione di liste vincitrice ottenga almeno il 42% dei voti in entrambi i rami del Parlamento.

Ebbene, alla luce di queste tendenze, che peraltro proseguono e sviluppano linee evolutive registratesi a partire dallo scioglimento del 1953 e poi recepite dalla legge costituzionale n. 2 del 1963 (che ha equiparato la durata della legislatura di Camera e Senato), mi domando se – anche a prescindere dal destino delle proposte di riforma volte ad attribuire a tale organo il potere di esprimere o negare la fiducia al Governo – il Parlamento in seduta comune non vada inquadrato diversamente: ossia come riunione plenaria dell'organo costituzionale "Parlamento", e quindi, eventualmente, collocato diversamente nell'architettura della manualistica di diritto parlamentare.