



## **LA PROPOSTA DI RIFORMA REGOLAMENTARE ALL'ESAME DEL SENATO. GLI INADEGUATI COLPI DI ACCELERATORE DI FINE LEGISLATURA\***

di Marco Podetta\*\*

SOMMARIO: 1. La sorprendente ripresa dell'esame di una proposta di riforma organica del Regolamento del Senato a pochi mesi dal termine della XVII Legislatura. – 2. Le modifiche proposte per combattere la frammentazione e il transfughismo parlamentare. – 2.1. La “stretta” alla disciplina relativa alla costituzione dei Gruppi parlamentari. – 2.2. La previsione di “punizioni” per chi lascia il proprio Gruppo. – 2.3. Le misure finanziarie per incentivare la continuità dei Gruppi. – 3. I numerosi interventi volti a velocizzare il procedimento decisionale e a rafforzare la maggioranza di governo a fronte delle debolissime misure per tutelare le minoranze. – 3.1. Il “favore” per i procedimenti decentrati. – 3.2. L'introduzione di “corsie preferenziali”. – 3.3. La riduzione del numero e della durata degli interventi e della possibilità di discutere gli emendamenti. – 3.4. Lo snellimento delle regole relative all'espressione dei pareri. – 3.5. Le misure semplificatorie in tema di riunioni dell'Assemblea e svolgimento delle votazioni. – 3.6. *Segue*. Il ridimensionamento della possibilità di richiedere lo scrutinio segreto. 3.7. – La “regolamentizzazione” delle conseguenze acceleratorie e di strozzamento del dibattito conseguenti alla posizione della questione di fiducia. – 3.8. Le modifiche relative alla composizione e alla convocazione della Giunta per il Regolamento. – 4. Il necessario cambio di rotta delle riforme per arginare l'attuale degenerazione della dialettica parlamentare.

### **1. La sorprendente ripresa dell'esame di una proposta di riforma organica del Regolamento del Senato a pochi mesi dal termine della XVII Legislatura.**

**M**entre la travagliata XVII Legislatura sta volgendo ormai al termine, l'Aula di Palazzo Madama, poche settimane dopo essere giunta, in concorso con l'altro ramo parlamentare, ad una nuova globale ridefinizione dei meccanismi per l'elezione delle Camere<sup>1</sup>, si appresta ad esaminare e – tutto lascerebbe intendere – ad approvare una proposta di riforma organica del Regolamento del Senato.

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

\*\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia.

<sup>1</sup> Con l'approvazione della legge 3 novembre 2017, n. 165, recante «Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali», pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 264 dell'11 novembre 2017. In commento al merito dei meccanismi elettorali introdotti dal provvedimento, con l'evidenziazione di diverse criticità degli stessi, anche sotto il profilo della legittimità costituzionale, cfr. in particolare A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime*

Il tema della revisione della disciplina regolamentare interna è emerso in entrambe le Camere sin dall'inizio della legislatura in corso<sup>2</sup>, anche sulla scorta delle proposte presentate, ma poi non approvate, negli anni precedenti<sup>3</sup>. Se però entrambi i Presidenti dei due rami parlamentari si sono mostrati particolarmente sensibili a questo aspetto già all'indomani del loro insediamento<sup>4</sup>, è stata in particolare la Presidente Boldrini ad avere da subito fortemente insistito affinché si addivenisse quanto prima ad una globale ridefinizione della disciplina regolamentare di Montecitorio<sup>5</sup>.

Proprio in virtù di questo, oltre che naturalmente dell'ampio surplus di seggi parlamentari di cui ha goduto, e tutt'ora gode, la maggioranza di governo in questa legislatura soprattutto a Montecitorio in ragione dell'attribuzione alla coalizione guidata dal Partito democratico, in occasione delle elezioni del 2013, del premio di maggioranza nazionale<sup>6</sup> previsto – appunto – per la Camera dalla legge n. 270 del 2015<sup>7</sup>, sembrava dovesse essere proprio l'Assemblea di

---

*considerazioni*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), n. 3/2017, e L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2017.

<sup>2</sup> Tanto da emergere come impellente – in particolare – sin dalla prima riunione delle rispettive Giunte per il Regolamento, deputate, come è noto, ad effettuare il preliminare esame e studio delle proposte di modifica della disciplina interna organizzativa e di funzionamento delle Camere a norma dell'articolo 16, comma 2, del Regolamento della Camera e dell'articolo 18, comma 3, del Regolamento del Senato, v. *XVII Legislatura, Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario*, 11 aprile 2013, p. 4 s. e p. 10, *XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario*, 9 aprile 2013.

<sup>3</sup> Con riguardo in particolare alle proposte di riforma regolamentare presentate nel corso della XVI Legislatura, cfr. A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 22 luglio 2008, S. CURRERI, *Le riforme regolamentari possibili*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 13 ottobre 2008, A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 29 ottobre 2008, F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2008, G. SAVINI, *Note minime sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), luglio 2009, C. FERRAJOLI, *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate nel corso della XVI legislatura*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 0/2010, ID., *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari del Popolo della Libertà*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 0/2010, N. LUPO, G. PERNICIARO, *Riforma del Regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2012, F. SOCCI, *Una proposta di riforma del regolamento interno in discussione al Senato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 28 marzo 2012, D. NOCILLA, *Un commento su di una proposta di riforma del regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2012, p. 887 ss., nonché, diffusamente, i contributi presentati al seminario svoltosi il 12 dicembre 2008 nella Facoltà di Giurisprudenza della LUMSA di Roma, co-organizzato con il Centro studi sul Parlamento della LUISS-Guido Carli e con il Dottorato in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo dell'Università di Teramo raccolti in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, Luiss University Press, 2009.

<sup>4</sup> In proposito si vedano, a titolo esemplificativo, gli interventi della Presidente Boldrini e del Presidente Grasso nelle – appena citate (v. *supra*, nota 2) – prime riunioni delle Giunte per il Regolamento della Camera e del Senato, rispettivamente tenutesi l'11 e il 9 aprile 2013.

<sup>5</sup> Rimarcando l'esigenza di adattare l'impianto regolamentare della Camera, che risale ad oltre quarant'anni fa, alle nuove esigenze connesse al diverso ruolo del Parlamento nel contesto italiano ed europeo, v. *XVII Legislatura, Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario*, 11 aprile 2013, p. 5.

<sup>6</sup> Come risaputo poi dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Consulta con la sentenza n. 1 del 2014.

<sup>7</sup> Nonostante – quantomeno – l'opportunità che le “regole del gioco” siano scritte con la compartecipazione di più forze politiche di quelle che costituiscono la maggioranza in Parlamento (secondo la stessa *ratio* dell'articolo 64 della Costituzione, laddove impone che i Regolamenti siano adottati a maggioranza assoluta secondo una previsione fissata dal Costituente in un contesto che prevedeva – in particolare – meccanismi elettorali tipicamente proporzionali per la composizione delle Camere), dovendo anzi le stesse essere esaminate secondo logiche che in teoria prescindono da quelle meramente maggioritarie di indirizzo politico (ragione per la quale i Regolamenti parlamentari, a norma del quarto comma, rispettivamente, dell'articolo 116 del Regolamento della Camera e dell'articolo 161 del Regolamento del Senato, escludono la possibilità di ricorrere alla posizione della questione di fiducia sulle modificazioni regolamentari), è quasi inutile far notare come nelle ultime legislature il Parlamento, secondo le linee di sviluppo “ipermaggioritarie” del nostro parlamentarismo e della nostra forma di governo, ci abbia ormai purtroppo tristemente abituato a pratiche ben diverse – anche – quando opera nella veste di riformatore istituzionale (da ultimo con l'approvazione, a colpi di maggioranza, *in primis* del testo di globale revisione della Seconda Parte della Costituzione bocciato dal referendum del 4 dicembre 2016, ma anche della complessiva ridefinizione dei meccanismi di elezione delle Camere ricorrendo a ben 8 voti di fiducia).

Montecitorio a pronunciarsi in tempi brevi in merito ad una complessiva riscrittura della propria disciplina organizzativa e – soprattutto – procedurale interna. Tuttavia, la pervicacia mostrata dalla Presidente Boldrini sul punto, che ha in effetti in particolare fatto sì che ad inizio legislatura giungesse in tempi piuttosto rapidi all'esame della Giunta per il Regolamento di Montecitorio un ambizioso testo di revisione organizzativa e procedurale elaborato da un Comitato ristretto istituito all'interno della stessa, non è mai stata ripagata con l'approdo in Aula di qualsivoglia proposta di modifica regolamentare<sup>8</sup>. A nulla sono infatti valse neppure gli ultimi tentativi promossi nella seconda parte della legislatura, sempre in particolare dalla Presidente Boldrini, con lo scopo di proseguire i lavori sul punto precedentemente interrotti<sup>9</sup>.

L'andamento dei lavori in tema di modifica del proprio Regolamento da parte dell'altro ramo parlamentare nel corso della XVII Legislatura ha invece seguito, se così si può dire, un trend inverso. Al di là delle dichiarazioni iniziali, infatti, è da subito sembrato assai complicato che l'Assemblea di Palazzo Madama potesse essere chiamata – in tempi più o meno rapidi – a pronunciarsi su un testo di revisione – a maggior ragione se organica – della propria disciplina organizzativa e procedurale interna. Le ragioni sono naturalmente speculari rispetto alle considerazioni appena svolte con riguardo alle diverse aspettative di riforma regolamentare alla Camera. Da un lato, gli interventi sul tema del Presidente del Senato Grasso sono stati meno numerosi e frequenti, e comunque tendenzialmente più “tiepidi”, rispetto a quelli sul punto della Presidente Boldrini, mentre, dall'altro lato, la maggioranza di governo guidata dal Partito democratico ha potuto godere – e gode – in questa legislatura al Senato “solo” di una risicata maggioranza di seggi<sup>10</sup>, in ragione dell'andamento dell'attribuzione dei premi di maggioranza regionali previsti dalla legge n. 270 del 2005<sup>11</sup>, nonché dell'aggiudicazione della quasi totalità dei 6 seggi assegnati nella circoscrizione estero, alla coalizione di centrosinistra all'esito delle elezioni politiche del 2013<sup>12</sup>.

Va comunque precisato che, in ogni caso, all'inizio della legislatura anche presso la Giunta per il Regolamento del Senato si sono mossi alcuni piccoli passi in vista della possibile complessiva

<sup>8</sup> Nonostante, su richiesta del Gruppo del Partito democratico e con l'avallo della Presidenza, dopo la pausa estiva del 2014, l'esame delle riforme regolamentari sia stato infatti un po' a sorpresa iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea di settembre di quell'anno a partire dall'ultimo giorno del mese, ricorrendo alla – tristemente nota – prassi della “calendarizzazione fittizia” a fine mese dei provvedimenti per cui non è possibile contingentare le fasi successive alle discussioni sulle linee generali nel primo calendario nel quale viene inserito il loro esame ai fini dell'aggiornamento del disposto di cui al comma 12 dell'articolo 24 del Regolamento della Camera.

<sup>9</sup> V. *XVII Legislatura, Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario*, 10 marzo 2016, p. 8 ss., *XVII Legislatura, Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario*, 29 giugno 2017, p. 3 ss., e la seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 29 novembre 2017, della quale non è stato ancora pubblicato il resoconto sommario, che sembra aver posto la pietra tombale sulle velleità presidenziali di vedere approvata una “grande riforma” regolamentare sotto la sua Presidenza, per cui v. F. Q., *La Camera non riesce a riformarsi come il Senato: non c'è l'intesa sulla modifica del regolamento*, in [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it), 30 novembre 2017. Da ultimo, la Presidente Boldrini è tornata sul tema della riforma regolamentare in occasione del tradizionale scambio di auguri con la stampa parlamentare a Montecitorio, auspicando comunque una volta di più che «in questo ultimo frangente di legislatura ci sia uno sforzo aggiuntivo per cogliere alcuni aspetti di quella riforma molto ambiziosa» che, come ricordato, era stata avviata presso quel ramo del Parlamento, e che quindi la stessa possa essere portata «in Aula per avere migliori condizioni di lavoro», come riportato dall'agenzia ADNKRONOS, *Camera: appello Boldrini, portiamo in Aula riforma Regolamento*, 12 dicembre 2017, ore 12.41.

<sup>10</sup> In particolare dopo l'uscita dalla stessa dei Gruppi parlamentari di Camera e Senato riconducibili a Forza Italia – anche in virtù delle vicende legate alla decadenza da senatore di Silvio Berlusconi in ragione dell'applicazione della c.d. legge Severino sulle incandidabilità sopravvenute in seguito alla condanna penale per frode fiscale da questi riportata.

<sup>11</sup> Come è noto, anche il meccanismo di attribuzione dei premi regionali previsto dal sistema elettorale applicato, per l'ultima volta, per lo svolgimento delle elezioni politiche del 2013, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Consulta con la sentenza n. 1 del 2014.

<sup>12</sup> V. *supra*, nota 7.

ridefinizione della disciplina organizzativa e procedurale interna, i quali hanno però condotto – fino alla prima metà del 2017 – a scarsi risultati.

In avvio di legislatura, dopo aver offerto al Presidente del Gruppo del Partito democratico al Senato Luigi Zanda rassicurazioni sul fatto che la Giunta avrebbe avviato appena possibile un esame «esaustivo» delle proposte di modifica regolamentare<sup>13</sup>, il Presidente Grasso ha individuato nei senatori Finocchiaro (Partito democratico), Bruno (Popolo della libertà) e Calderoli (Lega Nord e Autonomie) tre relatori che si sarebbero dovuti occupare di esaminare in via preliminare le proposte di modifica regolamentare pervenute alla Giunta<sup>14</sup>. L'attività dei relatori si è concretizzata nella presentazione di un testo, nel quale sono stati affrontati i temi oggetto delle proposte di modifica regolamentare fino ad allora depositate nella legislatura in corso<sup>15</sup>, che è stato adottato dalla Giunta come testo base per il prosieguo dei lavori nella seduta del 12 marzo 2014<sup>16</sup>. Nonostante fosse da subito stato fissato dal Presidente Grasso un termine per la presentazione degli emendamenti a quel testo da parte dei membri della Giunta<sup>17</sup>, è apparso però presto evidente che il vero esame di quella proposta non sarebbe in realtà – quantomeno nell'immediato – proseguito, anche in virtù delle tensioni e complicazioni – non solo tecniche, ma soprattutto – politiche connesse al contestuale problematico esame parlamentare del testo di revisione costituzionale<sup>18</sup>, ma anche di riforma elettorale<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> Nella già citata prima riunione della Giunta per il Regolamento, nella quale è stato affidato ai senatori Minniti (Partito democratico) e Quagliariello (Popolo della libertà) il compito di avviare un lavoro istruttorio sulle proposte di modifica regolamentare che sarebbero pervenute ai sensi dell'articolo 167, comma 2, del Regolamento, v. *XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario*, 9 aprile 2013.

<sup>14</sup> Anche in virtù dell'assunzione di incarichi di Governo dei due relatori precedentemente individuati (v. *supra*, nota precedente) e quindi della loro conseguente cessazione dalla carica di membri della Giunta per il Regolamento, v. *XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario*, 19 giugno 2013.

<sup>15</sup> Questo testo non è stato mai formalmente pubblicato. Secondo quanto dichiarato dalla relatrice Finocchiaro, in esso era stato stralciato «il tema dell'esame parlamentare dei disegni di legge di iniziativa governativa, per affrontarlo in una sede che consent[isse] il confronto anche con i colleghi della Camera dei deputati». In esso erano invece affrontati, sempre secondo quanto dichiarato dalla relatrice, «tutti gli altri temi oggetto delle proposte di modifica regolamentare presentate nella XVII Legislatura, ed in particolare: riconoscimento delle prerogative delle opposizioni, anche attraverso la possibilità di presentare testi alternativi; valorizzazione dell'iniziativa legislativa popolare e della pubblicità dei lavori parlamentari; razionalizzazione delle procedure di esame degli emendamenti e della programmazione dei lavori parlamentari; rafforzamento della trasparenza e dell'efficienza delle procedure di esame degli atti delle Istituzioni dell'Unione europea, soprattutto per quanto riguarda il controllo di sussidiarietà previsto dal Trattato di Lisbona; potenziamento delle procedure informative; valorizzazione della Giunta per il Regolamento; introduzione di una più rigorosa disciplina del *Question time*; riforma dell'organizzazione e delle competenze delle Commissioni permanenti; revisione dei criteri relativi all'istituzione dei Gruppi parlamentari; misure per la corretta espressione del voto; riforma delle stesse modalità di voto e di computo dei votanti», v. *XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario*, 21 gennaio 2014.

<sup>16</sup> Si segnala che, prima di allora, la Giunta si era formalmente riunita per discutere del merito delle proposte di riforma regolamentare solo tre volte, ossia il 15 ottobre 2015, il 21 gennaio 2014 e il 30 gennaio 2014; solo nella prima di queste sedute, e in davvero minima parte nella seconda, si era peraltro avviata una discussione che toccasse un qualche profilo sostanziale e non di mera opportunità procedurale, *XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario*, 15 ottobre 2013, 21 gennaio 2014 e 30 gennaio 2017.

<sup>17</sup> Individuato nelle ore 13 del 21 marzo 2014, v. *XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario*, 12 marzo 2014.

<sup>18</sup> In riferimento alle problematiche emerse nel corso dell'esame parlamentare del testo di legge costituzionale approvato il 12 aprile 2016 e poi bocciato dal referendum del successivo 4 dicembre, si permetta di rinviare anche a D. CASANOVA, M. PODETTA, *Il problematico iter di approvazione del disegno di legge costituzionale "Renzi-Boschi"*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La Riforma costituzionale tra speranze e timori*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 21 ss., oltre che ai contributi pubblicati in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 155 ss.

<sup>19</sup> Con riguardo al travagliato iter di approvazione della legge 6 maggio 2015, n. 52, recante «Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati», cfr. D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'«Italicum» e le sue*

Le cose sono però radicalmente cambiate nell'estate del 2017. All'indomani dello svolgimento di un convegno dal titolo "Quali, limitate, riforme dei Regolamenti sono ancora possibili in questa legislatura?" tenutosi il 22 giugno presso la Sala Zuccheri di Palazzo Giustiniani, nel quale il Presidente Grasso ha manifestato l'auspicio che si potesse ancora addivenire alla ripresa dell'esame e all'approvazione «all'unanimità, stante la loro auspicabile condivisione, necessità ed urgenza» delle proposte di riforma regolamentare presentate in avvio di legislatura<sup>20</sup>, questi ha deciso, con il consenso della Giunta per il Regolamento, di istituire un Comitato ristretto<sup>21</sup> nell'ambito della stessa «con l'incarico di verificare l'esistenza di aspetti politicamente condivisi sui quali orientare le linee di intervento della Giunta»<sup>22</sup>.

Il Comitato è giunto in effetti in tempi piuttosto rapidi alla definizione di un testo alquanto complesso e articolato che è stato discusso dalla Giunta nella seduta dell'11 ottobre 2017, nella quale è stato contestualmente fissato per il successivo 20 ottobre il termine per la presentazione delle proposte emendative<sup>23</sup>. Il presidente Grasso ha in seguito nominato il senatore Calderoli relatore della proposta di riforma del Regolamento, mentre la Giunta si è nuovamente riunita il 14 novembre 2017 per esaminare gli emendamenti depositati<sup>24</sup>. All'esito di questo esame<sup>25</sup>, la Giunta ha quindi conferito all'unanimità mandato al relatore Calderoli a riferire favorevolmente all'Assemblea sul testo di riforma regolamentare elaborato dal Comitato ristretto, nel testo – davvero minimamente – emendato dalla Giunta stessa.

L'esito dell'attività del Comitato ristretto, e persino di quella della Giunta, è rimasto peraltro ufficialmente "nascosto" fino alla fine del mese di novembre, in quanto non solo non si è proceduto in tempi rapidi alla pubblicazione – neppure – in allegato al resoconto della Giunta del testo elaborato dal Comitato fino al 30 novembre, ma fino a questa stessa data non è stato possibile nemmeno consultare il resoconto sommario della decisiva seduta della Giunta del 14 novembre 2017<sup>26</sup>, essendone stata ritardata la pubblicazione.

---

*numeroso anomalie*, in *www.osservatorioaic*, n. 2/2015, e i contributi pubblicati in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, cit., p. 53 ss.

<sup>20</sup> Il testo integrale dell'intervento svolto dal Presidente Grasso al convegno è disponibile sul sito istituzionale *www.senato.it* nella sezione dedicata ai discorsi del Presidente.

<sup>21</sup> Formato dai senatori Bernini (Forza Italia), Buccarella (Movimento 5 Stelle), Calderoli (Lega Nord e Autonomie) e Zanda (Partito democratico), dunque composto in questo caso, diversamente da quanto avvenuto ad inizio legislatura con riguardo alla nomina di relatori deputati ad istruire le proposte di modifica regolamentare depositate (v. *supra*, nel testo e nota 13), in modo da garantire la partecipazione anche di un rappresentante del Movimento 5 Stelle.

<sup>22</sup> *XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario*, 11 luglio 2017.

<sup>23</sup> All'esito di una discussione durata peraltro solo quaranta minuti, v. *XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario*, 11 ottobre 2017.

<sup>24</sup> Nello specifico, sono stati presentati venti emendamenti: quattordici dalla senatrice De Petris (Misto – Sinistra Italiana), tre dal senatore Zeller (Per le Autonomie) e tre congiuntamente dai senatori Buccarella e Santangelo (Movimento 5 Stelle). Di questi solo due sono stati approvati, entrambi a firma del senatore Zeller, ossia l'emendamento 14.1 e l'emendamento 16-bis.1 (testo 3), che costituisce la riformulazione accolta dal proponente dell'originario emendamento 16-bis.1 (testo 2). Gli emendamenti sono consultabili in allegato al resoconto sommario della seduta della Giunta del 14 novembre 2017.

<sup>25</sup> Si segnala che la seduta della Giunta del 14 novembre 2017 è durata, come risulta dal resoconto sommario della stessa, dalle ore 12.35 alle ore 13.55, v. *XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario*, 14 novembre 2017. Questo significa che la Giunta ha dedicato in tutto (tenendo conto anche della durata della precedente seduta, per cui v. *supra*, nota 23) all'esame del testo di globale revisione del Regolamento alla sua attenzione solo due ore.

<sup>26</sup> Resoconto nel quale, con un'operazione del tutto inutile non essendo stato questo consultabile per oltre 15 giorni, è stato peraltro allegato, insieme agli emendamenti allo stesso depositati dai membri della Giunta (v. *supra*, nota 24), anche il testo proposto dal Comitato ristretto.

Ad ogni modo, nella seduta antimeridiana del 29 novembre 2017 è stata annunciata a Palazzo Madama in Assemblea la proposta di modifica regolamentare d’iniziativa della Giunta per il Regolamento denominata “Riforma organica del Regolamento del Senato” e formalizzata nel Doc. II, n. 38<sup>27</sup>. Il giorno seguente è stato invece comunicato il termine per la presentazione degli emendamenti al testo di riforma regolamentare, fissato addirittura già per le ore 19.00 dell’1 dicembre 2017<sup>28</sup>. Infine, all’esito della riunione della Conferenza dei Presidenti di Gruppo del 5 dicembre è stato calendarizzato l’esame in Aula della proposta della Giunta a partire dal 12 dicembre, con la previsione della sua conclusione entro il successivo 20 dicembre 2017 (anche se in realtà, in virtù della precedenza data all’esame dell’ A.S. 2801, che riguarda l’approvazione di «Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento», questi termini potrebbero slittare di qualche giorno).

Quello che maggiormente sorprende rispetto all’improvvisa ripresa dell’esame di un’organica proposta di riforma del Regolamento del Senato a pochi mesi dal termine della XVII Legislatura, non è comunque legato alla forte accelerazione data nelle scorse settimane al procedimento di riforma regolamentare<sup>29</sup>, anche a discapito dello svolgimento di un approfondito lavoro istruttorio e di un serio dibattito in seno alla Giunta, così come nemmeno al tenore complessivo del merito delle proposte di revisione ivi avanzate in particolare per velocizzare procedure parlamentari, sulle quali ci si concentrerà a breve. Ciò che in particolare stupisce è invece l’atteggiamento assunto in questa vicenda dai rappresentanti del Gruppo del Movimento 5 Stelle nella Giunta per il Regolamento del Senato, il cui favore rispetto sia alle modalità con cui sono stati portati avanti i lavori in seno alla Giunta stessa, ma soprattutto con riguardo al contenuto del testo elaborato dal Comitato ristretto, esplicitato con alcune dichiarazioni inequivoche<sup>30</sup> e formalizzato con il voto favorevole sullo stesso del 14 novembre scorso, risulta incoerente rispetto all’attività portata avanti ad inizio legislatura dai rappresentanti del medesimo movimento politico presso la Giunta per il Regolamento della Camera<sup>31</sup>. In quella sede, questi avevano infatti fortemente contestato tanto il metodo seguito (paragonabile a quello utilizzato al Senato)<sup>32</sup>, giudicato troppo spedito e incompatibile con il compimento di un serio lavoro istruttorio, quanto il merito delle soluzioni proposte (anch’esse come si vedrà in larga parte riprese, specie nel loro “spirito”, nel testo proposto

<sup>27</sup> XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Assemblea, Resoconto stenografico, seduta n. 911, 29 novembre 2017, p. 141.

<sup>28</sup> XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Assemblea, Resoconto stenografico, seduta n. 911, 30 novembre 2017, p. 24.

<sup>29</sup> Anche se M. AINIS, *Il Senato che riscrive le regole*, in *la Repubblica*, 5 dicembre 2017, p. 35, sottolinea, non senza ragione, come sia paradossale che «l’evento si consuma proprio nel luogo che la Grande Riforma [costituzionale] voleva sbaragliare».

<sup>30</sup> Si veda, in particolare, l’intervento del senatore Buccarella nella seduta della Giunta per il Regolamento dell’11 luglio 2017, nel quale questi sottolinea la «innegabile [...] necessità di razionalizzare le procedure al fine di renderle più efficienti e spedite», XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario, 11 luglio 2017.

<sup>31</sup> Nel già citato recente incontro a Montecitorio con la stampa per lo scambio degli auguri natalizi (v. *supra*, nota 9), la Presidente Boldrini si è in effetti interrogata sul perché, se «Al Senato i gruppi parlamentari hanno trovato un accordo per portare in Aula la riforma del Regolamento, [e] i gruppi sono gli stessi», «alla Camera non ci sia[n]o riusciti», ADNKRONOS, *Camera: appello Boldrini, portiamo in Aula riforma Regolamento*, 12 dicembre 2017, ore 12.41.

<sup>32</sup> Anche la Presidente Boldrini aveva deciso di procedere speditamente e di istituire un apposito Gruppo di lavoro, in seno alla stessa Giunta per il Regolamento, incaricato di elaborare un testo di sintesi da presentare al *plenum* dell’organo, v. XVII Legislatura, Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario, 30 maggio 2013, p. 10. Va peraltro notato che in quel caso la procedura di riforma in seno alla Giunta si sviluppò secondo tempistiche, seppur davvero – inopportuno – molto celeri, comunque più dilatate rispetto a quanto non stia avvenendo al Senato. Il Gruppo di lavoro istituito il 30 maggio aveva infatti comunicato alla Presidenza della Camera “solo” il 27 novembre 2013, con una lettera firmata da tutti i suoi componenti ad eccezione del rappresentante del Movimento 5 Stelle, di avere ultimato la predisposizione di un’ipotesi di articolato complessivo di riforma, v. XVII Legislatura, Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario, 12 dicembre 2013, p. 3 s.

al Senato)<sup>33</sup>, denunciando la «fretta scellerata di concludere il lavoro di riforma del Regolamento, secondo lo schema tipico e non meno scellerato della nostra produzione legislativa, che è talmente frettolosa e raffazzonata da avere affossato la conoscibilità e la certezza del diritto, e quindi tale da aver comportato molti più danni che benefici al nostro Paese»<sup>34</sup>. Non a caso questa contrarietà, sia per motivi di metodo che per motivi di merito, aveva condotto i rappresentanti del Movimento 5 Stelle a depositare presso la Giunta per il Regolamento della Camera una propria alternativa, e concettualmente diametralmente opposta, bozza di proposta di complessiva revisione delle regole organizzative e procedurali interne di Montecitorio<sup>35</sup>.

Per quanto riguarda il merito delle principali modifiche regolamentari contemplate nel testo sottoposto dalla Giunta per il Regolamento del Senato all'esame dell'Assemblea, è fin da subito interessante notare come nei primissimi commenti, sia in ambito giornalistico<sup>36</sup>, sia in ambito costituzionalistico<sup>37</sup>, sia stato in particolare posto l'accento quasi esclusivamente sulle misure volte a combattere la frammentazione e il transfughismo parlamentare. Se si seguisse questa lettura, potrebbe in effetti anche risultare in qualche misura meno incoerente l'atteggiamento di sostegno al testo di riforma assunto dai rappresentanti del Gruppo del Movimento 5 Stelle, da sempre strenui sostenitori della necessaria introduzione del «vincolo di mandato». Tuttavia, pur non potendosi negare il rilevante ruolo giocato dalle misure proposte in tema di formazione dei Gruppi parlamentari e appartenenza agli stessi nell'economia del tenore complessivo del testo di revisione elaborato dalla Giunta per il Regolamento, appare fortemente riduttivo individuare in queste ultime l'unico aspetto caratterizzante dello stesso. Nella proposta, come si vedrà, viene infatti previsto l'inserimento nella disciplina regolamentare di tutta un'altra serie di interventi in grado di incidere sullo svolgimento dei lavori parlamentari, con particolare riguardo alle procedure che regolano l'*iter legis*.

## 2. Le modifiche proposte per combattere la frammentazione e il transfughismo parlamentare.

Le misure contemplate dalla proposta di riforma in tema di composizione dei Gruppi parlamentari, racchiuse nell'articolo 1 del testo prodotto dalla Giunta<sup>38</sup>, rappresentano dunque solo uno dei filoni di intervento della stessa, come sottolineato peraltro nella relazione introduttiva al provvedimento<sup>39</sup>.

<sup>33</sup> Il testo del progetto di riforma elaborato alla Camera dal Gruppo di lavoro è stato allegato in calce al resoconto sommario della seduta della Giunta per il Regolamento del 12 dicembre 2013, v. *XVII Legislatura, Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario*, 12 dicembre 2013, p. 23 ss.

<sup>34</sup> Sia per la citazione che per le considerazioni che la precedono, si veda l'intervento del deputato Toninelli nella seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dell'8 gennaio 2014, *XVII Legislatura, Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario*, 8 gennaio 2014, p. 3 ss.

<sup>35</sup> La bozza del progetto di revisione del Regolamento della Camera dei deputati elaborato dal Gruppo del Movimento 5 Stelle è stata allegata in calce al resoconto sommario della seduta della Giunta per il Regolamento dell'8 gennaio 2014, v. *XVII Legislatura, Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario*, 8 gennaio 2014, p. 22 ss.

<sup>36</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, D. MARTIRANO, *La stretta del Senato sui cambi di casacca (dopo i numeri record)*, in *Corriere della Sera*, 16 novembre 2017, p. 9, A. RICCIARDI, *Voltagabbana, i partiti si blindano*, in *Italia Oggi*, 18 novembre 2017, p. 5, e L. RIVARA, *La norma Grasso anti-trasformisti (ma pure Mdp non sarebbe nato)*, in *la Repubblica*, 16 novembre 2017, p. 2.

<sup>37</sup> Ad esempio, G. GUZZETTA, *Finalmente una riforma vera, quella del regolamento del Senato*, in *Il Dubbio*, 5 dicembre 2017, p. 1, rimarca che «la parte senz'altro più importante, della riforma in discussione, è quella che riguarda la composizione dei gruppi parlamentari».

<sup>38</sup> Il quale contiene peraltro anche misure estranee a quest'ambito, v. *infra*, § 3.8.

<sup>39</sup> V. *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38, p. 3 s.

## 2.1. La “stretta” alla disciplina relativa alla costituzione dei Gruppi parlamentari.

L'intervento più cospicuo e rilevante sul punto, è racchiuso nelle proposte di modifica dei commi 4 e 5 dell'articolo 14, nonché del comma 3 dell'articolo 15, del Regolamento.

In particolare, con l'utilizzo di formulazioni invero un po' ridondanti e nient'affatto chiare, con le modifiche al quarto comma dell'articolo 14 si stabilisce che, pur nel mantenimento del numero minimo di dieci senatori per la costituzione di un Gruppo, questo può essere formato soltanto ove rappresenti «un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori». Si prevede inoltre che, «Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici». Infine, «È ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati».

Individuare il corretto senso da attribuire al complesso di queste disposizioni è opera davvero ardua. Nessuna delle interpretazioni possibili risulta infatti del tutto soddisfacente, poiché ogni tentativo di desumere una *ratio* che tenga insieme le stesse si infrange inesorabilmente, per un verso o per l'altro, contro la lettera del testo proposto. I problemi derivano in particolare dall'utilizzo disinvolto, da parte del riformatore, delle espressioni: «partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici»; «partiti o movimenti politici [che] abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno»; «singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati»<sup>40</sup>. Poste queste premesse, risulta possibile proporre due diverse interpretazioni<sup>41</sup>, per ciascuna delle quali rimane però naturalmente fissa la regola del numero minimo di dieci senatori. La prima pone l'accento, ai fini della possibile costituzione di un Gruppo, solamente sul dato oggettivo della presentazione di liste o coalizione di liste con uno stesso contrassegno, la seconda attribuisce invece rilievo alla diversa possibile matrice politica di una singola lista.

Secondo la prima interpretazione, stabilendo che un Gruppo può essere formato soltanto ove rappresenti «un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori», dovrebbe ancorarsi la costituzione di Gruppi ad inizio legislatura alla necessità che questi rispecchino singole liste – e si sottolinea liste – che si siano presentate come tali agli elettori in quella tornata elettorale, indipendentemente dal fatto che sotto il medesimo simbolo si siano unite più forze politiche. In questo senso, non si porrebbe dunque, come anticipato, alcun accento sul substrato politico che le liste esprimono, ma semplicemente sul dato oggettivo della loro presentazione con uno stesso contrassegno. La previsione secondo cui «Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici», sarebbe

<sup>40</sup> Le criticità derivano anche dal riferimento che viene fatto, in un caso, alla presentazione di «candidati», mentre in un altro, alla presentazione di «liste di candidati» (v. *infra*, nota successiva).

<sup>41</sup> Sembra invece non percorribile una terza via interpretativa, volta a dare significato al diverso riferimento alla presentazione di «candidati» piuttosto che alla presentazione di «liste di candidati», anche in relazione ai nuovi meccanismi elettorali introdotti dalla legge n. 165 del 2017, che prevedono sia la presentazione di singoli candidati in collegi uninominali che di liste di candidati in collegi plurinominali.

stata invece pensata tenendo conto della possibile presentazione alle elezioni di liste coalizzate sotto uno stesso contrassegno, consentendo loro di formare un unico Gruppo. Va però detto che questa lettura crea dei problemi con riguardo ai nuovi meccanismi elettorali introdotti con la legge n. 165 del 2017, i quali prevedono sì la possibilità per le liste di collegarsi in coalizione, ma non sotto uno stesso contrassegno, consentendo loro eventualmente di sostenere i medesimi candidati nei collegi uninominali. Assumendo quest'ultima interpretazione, laddove si ammette «la costituzione di Gruppi autonomi, composti [comunque anche in questo caso] da almeno dieci senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati», la preoccupazione sarebbe invece quella opposta di consentire a singole liste, ancorché presentatesi eventualmente alle elezioni in coalizione, di formare un proprio Gruppo in autonomia, sempre però nel rispetto del numero minimo di componenti prescritto ordinariamente.

Seguendo invece la seconda linea interpretativa possibile, che risulta forse un po' più convincente<sup>42</sup>, la previsione per cui un Gruppo può essere formato soltanto ove rappresenti «un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori», dovrebbe invece intendersi riferita, oltre al caso “più semplice” di una singola forza politica che presenta i propri candidati sotto lo stesso contrassegno, al caso di due o più partiti o movimenti che decidono di rinunciare alla loro individualità politica non solo formalmente ai fini della presentazione dei loro candidati sotto uno stesso contrassegno, ma proprio in relazione alla loro unione in un'unica aggregazione dotata di una sua nuova autonoma individualità. In quest'ottica, laddove si stabilisce che «Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici», si farebbe dunque riferimento al diverso caso in cui due o più forze politiche abbiano presentato sì liste con il medesimo simbolo, ma mantenendo ciascuna la propria individualità, consentendo loro comunque di riunirsi all'esito delle elezioni in un unico Gruppo. In questo senso, sarebbe dunque evidente la differenza con la prima interpretazione proposta, non dovendosi intendere quest'ultima disposizione connessa all'ipotesi di liste collegate in coalizione. Alla luce di questo, l'ammissione della «costituzione di Gruppi autonomi, composti [come sempre] da almeno dieci senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati», punterebbe invece a stabilire che, nel medesimo caso appena descritto, quello cioè in cui due o più forze politiche abbiano presentato liste con il medesimo simbolo ma mantenendo ciascuna la propria individualità, ciascuna possa comunque costituire un proprio Gruppo autonomo purché disponga del numero minimo di senatori necessario. Anche questa seconda lettura complessiva presenta però delle criticità. In particolare, risulta innanzitutto difficile pensare che il riferimento a «singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni [...] collegati» presente nell'ultima disposizione richiamata non chiami in causa l'ipotesi di liste coalizzate. Inoltre, si deve tenere presente che, nel caso si ammettesse questa seconda linea interpretativa, mentre dovrebbe ritenersi sempre possibile formare in un secondo momento un unico Gruppo per le liste che si fossero presentate in coalizione laddove queste “disponessero” in avvio di legislatura del numero minimo di dieci senatori prescritto<sup>43</sup>, dovrebbe invece considerarsi preclusa la possibilità di formare un

<sup>42</sup> Dal punto di vista tecnico-interpretativo, non dell'opportunità delle soluzioni che risulterebbero così adottate.

<sup>43</sup> In virtù del disposto del riformato terzo comma dell'articolo 15 del Regolamento (v. *infra*, nel testo).

unico Gruppo per quelle coalizioni le cui liste all'esito delle elezioni non avessero ottenuto singolarmente l'assegnazione di almeno dieci senatori, anche se per ipotesi queste complessivamente ne avessero eletti ben più di dieci.

La proposta di intervento al comma 5 del medesimo articolo 14 mira invece a limitare la possibilità di costituire Gruppi in deroga al requisito minimo dei dieci componenti solo per «I Senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge<sup>44</sup>, eletti nelle regioni di insediamento di tali minoranze, e i Senatori eletti nelle regioni speciali il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche possono costituire un Gruppo composto da almeno cinque iscritti». Nel mantenere dunque il requisito minimo attualmente previsto di cinque membri<sup>45</sup>, si restringe però nettamente la possibilità di costituire Gruppi in deroga<sup>46</sup>, limitando tale facoltà e mantenendola solo in relazione alla necessità di tutelare la rappresentanza al Senato delle minoranze linguistiche riconosciute. Anche in questo caso l'operazione viene però compiuta, sul piano della formulazione linguistica, in maniera forse un po' "goffa". Infatti, da un lato, non si è ancora ad alcun criterio oggettivamente e univocamente individuabile l'appartenenza di un senatore a una minoranza linguistica riconosciuta<sup>47</sup>, dall'altro, non è del tutto chiaro perché sembra permettersi la costituzione di Gruppi in deroga di senatori, anche non appartenenti a minoranze linguistiche, provenienti – in generale – da regioni a statuto speciale nelle quali siano previste dai rispettivi statuti misure di tutela per le minoranze linguistiche<sup>48</sup>. Si autorizza insomma la costituzione di Gruppi in deroga in favore della rappresentanza delle regioni speciali (ove siano tutelate minoranze linguistiche)<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> Attualmente le minoranze linguistiche riconosciute sono elencate all'articolo 3 della legge 15 dicembre 1999, n. 482, recante «Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche».

<sup>45</sup> Viene invece eliminato il riferimento alla necessaria autorizzazione del Consiglio di Presidenza al fine della costituzione dei suddetti Gruppi in deroga.

<sup>46</sup> Secondo il disposto vigente del quinto comma dell'articolo 14 del Regolamento del Senato, possono attualmente costituire Gruppi in deroga, su autorizzazione del Consiglio di Presidenza e sempre rispettando il limite minimo di 5 componenti, senatori che «rappresentino un partito o un movimento organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni, proprie liste di candidati alle elezioni per il Senato ed abbia ottenuto eletti in almeno tre regioni».

<sup>47</sup> Giacché solo per la Provincia Autonoma di Bolzano/*Autonome Provinz Bozen* si prevede che, a norma del primo comma dell'articolo 20-ter del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752 (introdotto dal primo comma dell'articolo 2 del decreto legislativo 23 maggio 2005, n. 99), «ogni cittadino residente nella provincia, di età superiore agli anni diciotto e non interdetto per infermità di mente, ha facoltà di rendere in ogni momento una dichiarazione individuale nominativa di appartenenza ad uno dei tre gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino», ai fini del possibile godimento di alcuni benefici. Sempre con riferimento alla Provincia Autonoma di Bolzano/*Autonome Provinz Bozen*, non rileva invece ai fini della precisa determinazione dell'appartenenza a un gruppo linguistico minoritario di un soggetto specifico quanto previsto dal primo comma dell'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752 (come modificato dal primo comma dell'articolo 1 del decreto legislativo 23 maggio 2005, n. 99), in base al quale «Nel censimento generale della popolazione, ogni cittadino di età superiore ad anni quattordici, non interdetto per infermità di mente [...], è tenuto a rendere[...] una dichiarazione individuale di appartenenza ad uno dei tre gruppi linguistici» riconosciuti ivi insediati, dal momento che tale dichiarazione è da effettuarsi «in forma anonima» (e risulta necessaria ai «soli» fini dalla raccolta dei dati per la determinazione della proporzione esistente tra i tre gruppi linguistici provinciali riconosciuti, che è a sua volta indispensabile ai fini del funzionamento della «proporzionale linguistica», per cui cfr. O. PETERLINI, *Der ethnische Proporz in Südtirol*, Bolzano/*Bozen*, Athesia, 1980, e G. POGGESCHI, *La proporzionale "etnica"*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, CEDAM, 2001, p. 686 ss.). Al di fuori dell'Alto Adige/*Südtirol*, una forma di rilevazione linguistica censitaria è prevista anche per le popolazioni ladine della Provincia Autonoma di Trento, realizzata in occasione dei censimenti generali della popolazione italiana, secondo quanto disposto dal primo comma dell'articolo 4 del decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592.

<sup>48</sup> Questa formulazione è frutto dell'approvazione da parte della Giunta per il Regolamento dell'emendamento 14.1 Zeller (v. *supra*, nota 24).

<sup>49</sup> Su questo versante non convincerebbe l'eventuale obiezione che questa previsione sia stata pensata nell'ottica che qualsiasi senatore proveniente da una regione speciale, il cui statuto preveda misure di tutela di minoranze linguistiche,

Ancor più dirompenti sono però le conseguenze della proposta di modifica del terzo comma dell'articolo 15 del Regolamento. Benché l'istanza di riforma in questione consista “solo” nell'aggiunta di poche parole al breve disposto di quel comma, la portata sul piano sostanziale della stessa è quasi rivoluzionaria: la modifica consiste infatti nel voler consentire la costituzione di nuovi Gruppi in corso di legislatura «solo se risultanti dall'unione di Gruppi già costituiti»<sup>50</sup>. Con questa proposta si vuole dunque artatamente cercare di cristallizzare la geografia politica delineatasi ad avvio di legislatura. Pur comprendendosi naturalmente le ragioni, connesse al livello di frammentazione politica – legato alla proliferazione dei Gruppi parlamentari – raggiunto nelle ultime legislature<sup>51</sup>, che hanno indotto il Comitato ristretto a proporre, e il *plenum* della Giunta per il Regolamento ad avallare, una soluzione simile, sembra però che – in particolare – in questo caso il riformatore regolamentare si sia fatto prendere un po' troppo la mano. Si badi che, secondo la soluzione proposta, in corso di legislatura non potrebbero essere formati nuovi Gruppi nemmeno qualora questi rispettassero i nuovi criteri fissati per la costituzione degli stessi ad inizio legislatura secondo il disposto del riformato articolo 14, comma 4, del Regolamento<sup>52</sup>. Non essendo possibile soffermarsi in questa sede sulla enorme problematicità dell'eventuale effettiva introduzione di una simile previsione, ci si limita qui a fare un accenno alla estrema criticità – e criticabilità – della stessa, non solo sotto il profilo della legittimità costituzionale, specie per l'evidente tensione in cui questa – seppur indirettamente – si pone rispetto alla portata del divieto di mandato imperativo sancito dall'articolo 67 della Costituzione, ma anche sul versante dell'opportunità politica, in relazione al necessario naturale svolgimento della dialettica parlamentare secondo gli schemi organizzativi di fondo – in questo caso la suddivisione dei membri delle Camere in Gruppi (perno della vita parlamentare) a seconda della propria appartenenza politica<sup>53</sup> – “abbozzati” dal Costituente<sup>54</sup> e sviluppati dalla disciplina regolamentare<sup>55</sup>.

---

voglia e possa rappresentare in ogni caso i medesimi appartenenti a quegli stessi gruppi minoritari di cui lui può anche, eventualmente, non fare parte.

<sup>50</sup> Il che significa ovviamente che in corso di legislatura il numero di Gruppi parlamentari potrebbe solo diminuire e mai aumentare.

<sup>51</sup> Nella relazione introduttiva alla proposta di riforma si sottolinea la necessità di «porre un argine ai fenomeni di frammentazione del quadro politico nel corso della legislatura», rimarcando che, «nella XV legislatura, erano stati costituiti quattordici Gruppi alla Camera e undici al Senato», *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38, p. 3.

<sup>52</sup> Diversamente da quanto erroneamente indicato nella relazione di accompagnamento alla proposta, dove si sostiene che «nuovi Gruppi potranno essere costituiti, anche in corso di legislatura, solo ove si tratti di soggetti corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati», *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38, p. 3 s.

<sup>53</sup> Sul punto, cfr. ampiamente A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari: studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008.

<sup>54</sup> Il testo costituzionale, prevedendo al comma 3 dell'articolo 72, con esplicito riferimento in realtà solo alla possibilità di deferire l'esame e l'approvazione di disegni di legge a Commissioni operanti in sede deliberante, che esse debbano essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari, stabilisce indirettamente la stessa strutturazione delle Assemblee parlamentari per aggregazioni politiche. Suddivisione dell'Assemblea per componenti politiche che è poi – in modo simile – confermata anche dal secondo comma dell'articolo 82 del disposto costituzionale, ove si afferma la necessità del rispetto della proporzione dei vari Gruppi anche nella nomina dei membri delle Commissioni d'inchiesta. Un ulteriore esplicito riferimento alla “politicalità” posta alla base della strutturazione organizzativa – anche – delle Camere si evince poi naturalmente dal disposto dell'articolo 49 della Costituzione, il quale sancisce la libertà dei cittadini di associarsi in partiti proprio per concorrere alla determinazione della politica nazionale.

<sup>55</sup> Da questo punto di vista, un'interessante soluzione anti-frammentazione era stata proposta nella già citata bozza di riforma elaborata dal Gruppo del Movimento 5 Stelle alla Camera (v. *supra*, nota 35). In particolare, si proponeva di modificare l'articolo 14 del Regolamento prevedendo di richiedere, al fine della costituzione di un Gruppo autonomo, un numero minimo di deputati pari al doppio del numero delle Commissioni permanenti istituite alla Camera – creando così un meccanismo di adattamento automatico della norma regolamentare – ovvero il raggiungimento di un

## 2.2. La previsione di “punizioni” per chi lascia il proprio Gruppo.

Per quanto riguarda invece le misure più direttamente legate al tentativo di limitare il transfughismo dei singoli parlamentari<sup>56</sup>, nel testo presentato dalla Giunta si propone, con l'introduzione di un nuovo comma 1-*bis* all'articolo 13 del Regolamento, che non siano più solo i Segretari “aggiuntivi” eletti «Al fine di assicurare una più adeguata rappresentatività del Consiglio di Presidenza» a decadere dall'incarico qualora questi «entrino a far parte di un Gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione», secondo il combinato disposto dei commi 2-*bis* e 2-*quater* dell'articolo 12 della disciplina regolamentare vigente<sup>57</sup>. Si stabilisce infatti che, qualora si trovino nella condizione appena descritta, decadono dall'incarico tutti i Segretari, dunque anche quelli “ordinariamente” eletti a norma dei primi due commi dell'articolo 12 del Regolamento, ma soprattutto si prevede che al verificarsi di quella ipotesi subiscono la stessa sorte anche i Vice Presidenti. Parallelamente, con l'introduzione di un nuovo comma 3-*bis* all'articolo 27, si stabilisce la medesima conseguenza della decadenza dell'incarico per tutti «I componenti dell'Ufficio di Presidenza» delle Commissioni. Così come nel caso delle modifiche introdotte con riguardo alle regole per la costituzione dei Gruppi – in particolare – in corso di legislatura, si tratta di misure “draconiane”<sup>58</sup> delle quali, anche se può forse comprendersi lo spirito, non si può condividere la portata. Non bisogna infatti dimenticare che le cariche per le quali si vuole imporre la decadenza in caso di cambiamento di “casacca” da parte del soggetto che le ricopre richiedono comunque che si mantenga un qualche grado di imparzialità nell'esercizio delle stesse. Con le soluzioni proposte si vogliono invece mettere preventivamente sotto scacco i loro titolari, disincentivandoli così di fatto anche ad assumere comportamenti contro la linea dei propri Gruppi di appartenenza. Non è un caso che secondo la disciplina vigente non si prevede una simile conseguenza nemmeno per i senatori titolari di quella carica che, fra quelle indicate, comporta l'esercizio di funzioni – si consenta di dire – meno rilevanti, o comunque politicamente meno sensibili, ossia i Segretari, qualora questi siano stati eletti secondo le modalità ordinarie e non per integrare la rappresentatività del Consiglio di Presidenza. L'aver escluso i Questori dal novero di quelle cariche da cui si dovrebbe decadere in caso di cambio Gruppo non è dunque affatto sufficiente. Non si possono infatti minimizzare le conseguenze del voler imporre la comminazione di questa “pena” anche a soggetti che dovrebbero essere invece messi nelle migliori condizioni per poter svolgere il più possibile *super partes* le funzioni – anche di garanzia – affatto rilevanti loro

---

apprezzabile risultato elettorale su scala nazionale (individuato nel 4%) di una singola forza politica, prevedendosi poi anche il caso residuale della creazione di un Gruppo parlamentare della coalizione elettorale – ammessa anche dalla legislazione elettorale vigente al momento di presentazione della proposta – per i deputati eletti tra le sue file. Si escludeva poi la possibilità di istituire qualsiasi Gruppo in deroga ai criteri generali fissati e si prendevano in considerazione, con soluzioni specifiche studiate a seconda delle varie ipotesi alla base della costituzione di un Gruppo, le conseguenze legate alla fuoriuscita di alcuni membri dallo stesso. Si manteneva la possibilità di costituire componenti in seno al Gruppo misto, ma solo ed esclusivamente a condizione che, al di fuori del caso di deputati appartenenti a minoranze linguistiche tutelate, ciascuna di esse consistesse di un numero di deputati pari almeno al numero delle Commissioni permanenti istituite alla Camera (in relazione al meccanismo di adattamento automatico per la costituzione di un Gruppo descritto in precedenza), anche in questo caso senza prevedere la possibilità di deroga alcuna. V. *XVII Legislatura, Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario*, 8 gennaio 2014, p. 23 ss.

<sup>56</sup> Che ovviamente, in conseguenza delle disposizioni relative alla costituzione dei Gruppi in corso di legislatura appena descritte (le quali comportano – come è naturale – a loro volta conseguenze anche con riguardo ai possibili “cambi di casacca”), potranno trasferirsi solo all'interno di Gruppi già esistenti.

<sup>57</sup> Nel testo proposto dalla Giunta si prevede infatti, parallelamente all'introduzione di un nuovo comma 1-*bis* all'articolo 13, la soppressione del comma 2-*quater* dell'articolo 12 del Regolamento.

<sup>58</sup> Come ammesso anche da M. AINIS, *Il Senato che riscrive le regole*, cit.

affidate, come i Vice Presidenti e, paradossalmente forse ancor di più, i Presidenti di Commissione, il cui apporto risulta determinate nell'economia dello svolgimento delle procedure legislative.

### **2.3. Le misure finanziarie per incentivare la continuità dei Gruppi.**

Per quanto riguarda le misure previste nel testo presentato dalla Giunta che intervengono direttamente sulla disciplina dei Gruppi, bisogna infine ricordare le proposte di modifica al comma 10 dell'articolo 16-*bis* del Regolamento. Queste, secondo le argomentazioni fornite dallo stesso relatore Calderoli, sono state pensate «In considerazione della tendenziale maggior continuità tra i Gruppi, che le nuove disposizioni intendono favorire nel succedersi delle varie legislature»<sup>59</sup>, stabilendo che, «Nel caso in cui un Gruppo parlamentare non sia più costituito nella legislatura successiva gli eventuali avanzi di gestione sono restituiti al bilancio del Senato». Con riguardo a questa previsione la Giunta ha però deciso di approvare un emendamento rispetto al testo sottoposto alla sua attenzione dal Comitato ristretto che ne “tempera” la portata, decidendo di fare «salvo l'accantonamento per far fronte ad eventuali», non meglio precisate, «spese e contenziosi» e di considerare «ricostituito, in ogni caso, anche il Gruppo parlamentare che, nella legislatura successiva, assuma una denominazione parzialmente diversa da quella assunta nella precedente legislatura», naturalmente, «previa intesa tra i rispettivi Presidenti dei Gruppi interessati».

### **3. I numerosi interventi volti a velocizzare il procedimento decisionale e a rafforzare la maggioranza di governo a fronte delle debolissime misure per tutelare le minoranze.**

Come anticipato, quelle appena descritte non rappresentano le sole rilevanti modifiche contemplate nella complessiva proposta di riforma presentata dalla Giunta per il Regolamento del Senato. Negli articoli 2 e 3 del testo sottoposto all'esame dell'Aula di Palazzo Madama viene infatti inoltre in particolare proposta tutta una serie di interventi che presentano il minimo comune denominatore di voler, per diverse vie, velocizzare e snellire le procedure parlamentari, specie con riguardo allo svolgimento dell'*iter legis*. Proprio per questo motivo, nella presente analisi conviene considerare congiuntamente il contenuto di questi due articoli<sup>60</sup>, senza seguire rigidamente lo schema delineato dalla suddivisione in articoli del Doc. II, n. 38 e richiamato dal senatore Calderoli nella relazione di accompagnamento al provvedimento, che distingue il contenuto dell'articolo 2 da quello dell'articolo 3 individuando nel primo il «riordino delle disposizioni che regolano l'attività svolta dalle Commissioni permanenti, al fine di riaffermarne la centralità nel procedimento legislativo», mentre – solo – nel secondo la «semplificazione e razionalizzazione dei lavori, con particolare riguardo alla discussione»<sup>61</sup>. Da questo punto di vista conviene inoltre segnalare anche che quelli che sono stati definiti come interventi volti ad «aggiornare e coordinare numerose disposizioni regolamentari che mostrano un evidente disallineamento rispetto ai rilevanti mutamenti verificatisi nel corso degli anni sul piano normativo e costituzionale»<sup>62</sup> non sono – come potrebbe sembrare – tutti racchiusi solamente nell'articolo 4 del testo di riforma, che reca la rubrica «Disposizioni di coordinamento», essendo ricompresi anche nei due articoli precedenti.

#### **3.1. Il “favore” per i procedimenti decentrati.**

<sup>59</sup> XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Doc. II, n. 38, p. 4.

<sup>60</sup> Insieme alle previsioni introdotte dall'articolo 1 del testo di riforma relative alla composizione e alla convocazione della Giunta per il Regolamento, v. *infra*, § 3.8.

<sup>61</sup> XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Doc. II, n. 38, p. 3.

<sup>62</sup> XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Doc. II, n. 38, p. 3. In riferimento a queste modifiche, v. *infra*, nota 107.

Da questo punto vista, la prima importante modifica che salta subito agli occhi è quella disposta dall'articolo 2 del testo di riforma laddove si propone l'inserimento di un nuovo comma 1-*bis* all'articolo 34 del Regolamento, in base al quale «I disegni di legge sono di regola assegnati in sede deliberante [...] o in sede redigente». Si vuole così inserire il principio per cui l'assegnazione dei disegni di legge all'esame delle Commissioni in sede deliberante o redigente non costituirebbe più una mera facoltà, bensì un'operazione da compiersi «di regola». Forse per controbilanciare in qualche modo questa previsione, ne viene introdotta un'altra, al primo comma dell'articolo 35, volta ad ampliare leggermente gli ambiti per i quali è già preclusa l'assegnazione all'esame deliberante o redigente<sup>63</sup> delle Commissioni. Ai «disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, [...] di delegazione legislativa, di conversione di decreti-legge, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi e [...] a quelli] rinviati alle Camere ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione», vengono infatti affiancati i disegni di legge «di cui all'articolo 126-*bis*», ossia sostanzialmente quelli «collegati alla manovra di finanza pubblica»<sup>64</sup>.

Se questa modifica venisse approvata, ma soprattutto in seguito presa sul serio, essa stessa potrebbe sembrare una riforma di un certo rilievo quanto al suo impatto rispetto all'attuale assetto di svolgimento delle procedure legislative e dunque di riflesso dell'attività parlamentare in generale. In realtà, può dubitarsi che l'inserimento *tout court* di un simile principio possa da solo essere in grado di portare a chissà quali conseguenze<sup>65</sup>, specie se si considera la perdurante vigenza, prevista direttamente dall'articolo 72, comma 3, della Costituzione<sup>66</sup>, della possibilità, per il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione competente, di richiedere, fino al momento della sua approvazione definitiva, che un disegno di legge sia sottoposto alla procedura normale di esame ed approvazione. D'altra parte è un bene che sia in effetti così, dal momento che l'astrattamente condivisibile introduzione di una previsione di “favore” per lo svolgimento dei procedimenti legislativi in sede decentrata non è stata accompagnata dalle contestualmente necessarie integrazioni in tema di garanzia dello svolgimento di approfondimenti istruttori e di partecipazione durante i lavori delle Commissioni qualora queste operino – appunto – in sede deliberante o redigente. Né si è pensato di specificare in alcun modo in quali casi

<sup>63</sup> L'articolo 36 del Regolamento, relativo all'assegnazione alle Commissioni in sede redigente, richiama a sua volta il primo comma dell'articolo 35 per individuare gli ambiti nei quali è esclusa la possibilità di ricorrere a tale tipo di esame “semplificato”.

<sup>64</sup> Anche in questo caso la relazione introduttiva al testo presentato dalla Giunta non risulta precisa nell'indicazione degli ambiti che farebbero eccezione al nuovo principio generale introdotto. Al di là – ma probabilmente a causa – del riferimento formalmente inconferente che ivi viene fatto ai disegni di legge previsti dall'articolo 120, comma 3, anziché a quelli di cui all'articolo 126-*bis* del Regolamento, si indicano in particolare tra gli ambiti esclusi i «decreti-legge recanti disposizioni in materia di ordine pubblico» (intendendosi ovviamente i disegni di legge di conversione di tali decreti-legge), mentre in realtà il disposto, peraltro già vigente, dell'articolo 35, comma 1, impedisce l'assegnazione all'esame delle Commissioni in sede deliberante o redigente, come è naturale, di tutti i disegni di legge di conversione, v. *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38, p. 4.

<sup>65</sup> Discorso non troppo dissimile può essere fatto in riferimento ad un'altra modifica proposta nel testo elaborato dalla Giunta, relativa sempre ad un intervento che riguarda – anche – i lavori della Commissioni, anche se – in questo caso – non propriamente in ottica acceleratoria. All'articolo 3 del testo di riforma, con la modificazione del secondo comma dell'articolo 53 del Regolamento, si propone infatti di riservare «Ai lavori delle Commissioni permanenti e speciali, nonché all'attività delle Commissioni bicamerali [...] due settimane ogni mese, non coincidenti con i lavori dell'Assemblea». Si tratta anche in questo caso di una proposta condivisibile nel suo spirito, che tuttavia difficilmente troverebbe concreta applicazione anche qualora venisse approvata, essendo verosimilmente destinata a rimanere sulla carta, proprio come l'attuale disposto del medesimo secondo comma dell'articolo 53. Si segnala, infine, che comunque anche questa modifica mira in qualche modo a realizzare sul piano teorico uno snellimento dell'organizzazione dei lavori parlamentari, in quanto con la stessa si elimina il riferimento attualmente formalmente vigente alla necessità di riservare una settimana della sessione «all'attività dei Gruppi parlamentari e dei singoli Senatori».

<sup>66</sup> Oltre che dallo stesso Regolamento al comma due dell'articolo 35 e al comma 3 dell'articolo 36.

bisognerebbe attivare l'uno piuttosto dell'altro procedimento speciale, lasciando questa scelta alla libera determinazione della Presidenza.

È anche per questo che una simile previsione sembra essere finalizzata non tanto a ridare centralità al ruolo delle Commissioni nel procedimento di assunzione della decisione politica, secondo peraltro lo schema già delineato al momento della loro approvazione dai Regolamenti del 1971<sup>67</sup>, quanto piuttosto molto più banalmente, e meno nobilmente, a inserire un principio che mira solo a circoscrivere ulteriormente quelle che vengono considerate le inutili “lungaggini” del procedimento legislativo ordinario, e in particolare del dibattito in Assemblea, del quale non a caso si propone contestualmente una rivisitazione con diversi interventi tutti volti a velocizzarlo e snellirlo sotto la falsa maschera della sua necessaria “ottimizzazione”<sup>68</sup>.

Tutto questo risulta peraltro confermato da un'altra previsione della quale si propone l'introduzione con riguardo all'assegnazione dei disegni di legge all'esame di Commissioni in sede deliberante o redigente. Con una identica modifica ai commi 2 e 3 rispettivamente dell'articolo 35 e dell'articolo 36 del Regolamento, si prevede infatti che «In caso di riassegnazione del disegno di legge in sede referente la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari fissa il termine per la conclusione dell'esame in Commissione». Si tratta in effetti di una modifica, ovviamente anche in questo caso di natura acceleratoria, che a ben vedere presenta un aspetto paradossale: proprio nel caso in cui, secondo quanto previsto dalla stessa Costituzione all'articolo 72, comma 3, in particolare una minoranza qualificata chieda legittimamente – e magari immediatamente – di riassegnare all'esame in sede referente un disegno di legge, dunque per potersi giovare delle maggiori garanzie procedurali allo stesso connesse, automaticamente si vorrebbe far scattare una sorta di contingentamento dei tempi di esame in Commissione, che strozza il dibattito all'interno della stessa, deciso dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo, e dunque in definitiva dalla maggioranza<sup>69</sup>. Da questo punto di vista, se si affermasse davvero sul piano pratico l'assegnazione di regola dei disegni di legge all'esame in sede deliberante o redigente, a prescindere dalla preventiva verifica delle condizioni politiche perché non ne venga immediatamente chiesta la riassegnazione in sede referente, si avrebbe peraltro la – a questo punto – ingiustificata conseguenza acceleratoria dell'ordinaria previsione della fissazione dei termini per la conclusione dell'esame in Commissione di tutti i disegni di legge.

### 3.2. L'introduzione di “corsie preferenziali”.

Un importante ordine di modifiche acceleratorie riguarda l'introduzione, da parte dell'articolo 3 del testo di riforma proposto dalla Giunta, di una serie di “corsie preferenziali”, finalizzate in primo luogo a garantire l'inserimento privilegiato di alcuni atti nel calendario dei lavori dell'Aula stabilito dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo.

In proposito, bisogna innanzitutto citare le modifiche introdotte in tema di dichiarazione d'urgenza. La disciplina vigente, racchiusa in particolare nel primo comma dell'articolo 77 del

<sup>67</sup> Sul punto, cfr. G. RIVISECCHI, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2/2012, p. 11 s.

<sup>68</sup> Nella stessa relazione introduttiva alla proposta di riforma il senatore Calderoli parla di «linee di intervento» «tutte dirette ad ottimizzare il procedimento di decisione parlamentare», *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38, p. 5.

<sup>69</sup> In riferimento all'esame dei disegni di legge da parte delle Commissioni in sede redigente, nel testo di riforma si prevede anche l'integrazione del disposto del sesto comma dell'articolo 103 del Regolamento, in base alla quale è possibile ammettere da parte della Presidenza la presentazione di proposte di coordinamento prima della votazione finale in Assemblea.

Regolamento, prevede che qualora l'Assemblea – su richiesta del proponente, del Presidente della Commissione competente o di otto senatori – deliberi l'urgenza per l'esame di un determinato provvedimento, tutti i termini vengano ridotti alla metà. Nella modifica proposta, in primo luogo si innalza il quorum necessario al fine di richiedere la dichiarazione d'urgenza, fissandolo in un decimo dei componenti del Senato. Si impone quindi che la richiesta venga effettuata da una “minoranza maggiormente qualificata”, eliminando contestualmente la possibilità che la stessa sia avanzata da parte del proponente e del Presidente della Commissione competente. Ma la novità più importante che si vuole introdurre con riguardo alla richiesta della dichiarazione d'urgenza è legata al fatto che si prevede che questa sia accompagnata dalla «fissazione di un termine per l'inizio dell'esame in Assemblea» del provvedimento interessato. A fronte dell'innalzamento del quorum per richiedere la dichiarazione d'urgenza, ma non della maggioranza richiesta per la sua approvazione da parte dell'Aula, si stabilisce infatti che quest'ultima «comporta l'iscrizione di diritto [del provvedimento] nel programma dei lavori in modo da assicurare il rispetto del termine fissato». Si inserisce così esplicitamente nella disciplina regolamentare l'istituto, in favore della maggioranza, e dunque indirettamente anche del Governo, “dell'inizio dell'esame a data certa”. In questo modo la maggioranza potrà godere di un altro strumento procedurale per bypassare le ordinarie regole relative in particolare agli adempimenti da portare a termine in Commissione nell'esame referente e stravolgere a proprio piacimento la programmazione e la calendarizzazione dei lavori dell'Aula, cose che peraltro già oggi si verificano sistematicamente (v. *infra*, § 4). Se poi si considera questa previsione in combinato disposto con il tenore del già vigente quinto comma dell'articolo 55 del Regolamento, il quale dispone che «di norma» nella definizione del calendario la Conferenza dei Presidenti di Gruppo stabilisce anche «la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbono essere posti in votazione», si capisce come con essa si miri di fatto a “regolamentizzare” esplicitamente sempre di più, seppur combinando diverse previsioni fra loro complementari, l'istituto del “voto a data certa”<sup>70</sup>.

Un'altra procedura simile a questa è poi inserita dal testo di riforma attraverso la modifica del terzo comma dell'articolo 53 e dell'appena citato quinto comma dell'articolo 55 del Regolamento. Con il primo intervento si incide direttamente sulle previsioni relative all'organizzazione dei lavori che attualmente impongono nella definizione del programma di dedicare un determinato numero di sedute all'esame di proposte in quota opposizione<sup>71</sup>. Il testo di riforma elimina questa riserva in favore delle minoranze, stabilendo però al contempo che «I disegni di legge, gli atti di indirizzo e gli atti di sindacato ispettivo sottoscritti da almeno un terzo dei Senatori sono inseriti di diritto nel programma dei lavori quale argomento immediatamente successivo a quelli la cui trattazione ha già avuto inizio, in ragione, rispettivamente, di uno ogni tre mesi». Si introduce così anche in questo caso una corsia preferenziale volta a garantire il tempestivo inizio dell'esame di quegli argomenti. Questa previsione è poi, come anticipato, integrata nel testo di riforma dal disposto del nuovo ultimo periodo dell'articolo 55, comma 5, il quale stabilisce che anche per questi provvedimenti,

<sup>70</sup> In riferimento all'istituto del voto a data certa, del quale si è da ultimo proposto l'inserimento nel testo di revisione costituzionale bocciato dal referendum del 4 dicembre 2016, cfr. in particolare A. CARMINATI, *Do ut des? Nuovi limiti alla decretazione d'urgenza in cambio dell'introduzione in Costituzione del voto “a data certa”*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, cit., p. 283 ss., R. DICKMANN, *Alcune considerazioni sull'istituto del “voto a data certa”*, in *Federalismi.it*, n. 6/2016, e T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *Federalismi.it*, n. 5/2016.

<sup>71</sup> Nello specifico, l'articolo 53, comma 3, del Regolamento prevede attualmente che «Ogni due mesi, almeno quattro sedute sono destinate esclusivamente all'esame di disegni di legge e di documenti presentati dai Gruppi parlamentari delle opposizioni e da questi fatti propri».

come peraltro già avviene «di norma» per gli altri (v. *supra*), la Conferenza dei Presidenti di Gruppo stabilisce «la data entro cui [...] debbono essere posti in votazione». Questa modifica sembra dunque apparentemente volta a prevedere una corsia preferenziale – anche – per un numero limitato di proposte – precisamente una ogni tre mesi – avanzate da minoranze qualificate (dunque teoricamente da opposizioni, seppur numericamente abbastanza consistenti). Anche in questo caso non ci si può però esimere dall’effettuare alcune considerazioni critiche. Al di là della valutazione circa la bontà dello “scambio” proposto dal testo di riforma (eliminazione delle quattro sedute ogni tre mesi dedicate all’esame di argomenti in quota opposizione, ai quali è bene ricordare che l’ultimo periodo del terzo comma dell’articolo 53 nella sua versione ancora vigente già prevede si applichi la regola per cui deve essere fissata la data entro cui devono essere posti in votazione dall’Aula, in cambio della descritta corsia preferenziale per un argomento al mese), bisogna fare attenzione al fatto che la modifica proposta per come è formulata si presta alla creazione di equivoci. Infatti, per quanto l’utilizzo di termini sfuggenti, quali sono “maggioranza” e “opposizione”, sia in effetti da rifuggire il più possibile nella redazione di un testo normativo, la mancanza del collegamento tra il numero minimo di senatori richiesto dalla novella proposta ai fini dell’attivazione della procedura descritta e la loro necessaria appartenenza alle schiere delle opposizioni rischia di creare problemi interpretativi. È infatti fin troppo banale far notare che certamente anche, ed anzi soprattutto, la maggioranza del momento potrà sempre disporre di una compagine senatoriale sufficiente a poter attivare la suddetta procedura: in mancanza di qualsiasi divieto in tal senso non si capisce dunque perché non dovrebbe essere essa stessa a richiedere in proprio favore l’utilizzo di questo nuovo istituto. Se così fosse si sarebbe paradossalmente dunque creato l’ennesimo nuovo strumento in favore del binomio maggioranza-Governo per poter disporre a piacimento dei lavori parlamentari. Anche una volta scongiurato l’affermarsi di una simile interpretazione applicativa delle disposizioni in questione, bisogna comunque evitare di attribuirvi una portata troppo rilevante, ricordando che se è vero che per le minoranze parlamentari è molto importante poter godere di un diritto di tribuna per poter esporre in Assemblea, con i suoi maggiori regimi di pubblicità, le proprie proposte, è altrettanto vero che, come già spesso avviene, la maggioranza dispone di tutti gli strumenti necessari per “disinnescare” a proprio piacere le stesse, portando poi eventualmente all’approvazione finale proposte radicalmente diverse da quelle originali e che sono loro più confacenti.

In tema di introduzione di “corsie preferenziali”, bisogna poi segnalare un’altra modifica, che si colloca nella medesima ottica di quella appena descritta (ove questa sia intesa come introdotta ad esclusivo appannaggio delle opposizioni), connessa all’inserimento nel complesso di riforma di alcune – limitate – misure per “compensare” in qualche modo le previsioni semplificatorie e acceleratorie proposte a vantaggio della maggioranza di governo. Si tratta dell’integrazione del disposto dell’articolo 74, comma 3, del Regolamento, con l’inserimento di una misura invero dal sapore vagamente populistico<sup>72</sup>, con la quale si prevede l’obbligo della conclusione dell’esame delle proposte di legge di iniziativa popolare da parte delle Commissioni competenti entro tre mesi dall’assegnazione<sup>73</sup>. Si stabilisce inoltre che «Decorso tale termine, il disegno di legge è iscritto d’ufficio nel calendario dei lavori dell’Assemblea» e che, in quel caso, «la discussione si svolge sul

<sup>72</sup> Va però detto che questa proposta di modifica interviene su un tema, quello delle proposte di iniziative popolare, toccato sostanzialmente da tutte le proposte di riforma organica della disciplina regolamentare presentate negli ultimi anni.

<sup>73</sup> È utile ricordare che, con una previsione rimasta lettera morta, il medesimo terzo comma dell’articolo 74 del Regolamento già stabilisce che le Commissioni competenti dovrebbero iniziare l’esame delle proposte di iniziativa popolare «entro e non oltre un mese dal deferimento».

testo dei proponenti, senza che sia possibile avanzare questioni incidentali»<sup>74</sup>. Può in ogni caso dirsi che sarebbe in effetti interessante poter valutare l'effettivo grado di operatività di una simile previsione qualora questa dovesse entrare in vigore.

### 3.3. La riduzione del numero e della durata degli interventi e della possibilità di discutere gli emendamenti.

Sempre in ottica puramente acceleratoria, e per converso di mortificazione del dibattito e della dialettica parlamentare, viene poi proposta tutta una serie di modifiche che mirano a “ridurre all'osso”, da un lato, il numero degli interventi<sup>75</sup> ammessi in riferimento ad alcuni ambiti dei lavori parlamentari<sup>76</sup>, anche con riguardo all'avanzamento di determinate richieste e, dall'altro, la durata degli stessi. Seguendo l'ordine delle modifiche introdotte, è così che: si limita a un senatore per Gruppo la possibilità di avanzare proposte di modifica al calendario (art. 55, c. 3); si abbassa da venti a dieci minuti il tempo degli interventi nella discussione generale e da sessanta a trenta minuti il possibile ampliamento di tale termine (art. 89, c. 1); si abbassa da dieci a cinque minuti il tempo degli interventi contrari o a favore di un richiamo al Regolamento (art. 92, c. 2); si limita a un senatore per Gruppo la possibilità di presentare questioni pregiudiziali e sospensive (art. 93, c. 1); si ribadisce che ciascun Gruppo può presentare solo una proposta di questione sospensiva e che lo stesso può presentare non più di un'ulteriore proposta di questione sospensiva al solo fine di richiedere il rinvio in Commissione (art. 93, c. 6); si limita a un senatore per Gruppo la possibilità di avanzare la proposta di non passare all'esame degli articoli (art. 96, c. 1); si abbassa da dieci a tre minuti il tempo per gli interventi contrari alla chiusura anticipata della discussione generale (art. 99, c. 3); si elimina addirittura, di fatto, la fase della discussione degli emendamenti (ad un articolo), sostituendola con la loro mera illustrazione complessiva da parte di un solo senatore per Gruppo e per non più di dieci minuti (art. 100, c. 9); si limita a un senatore per Gruppo, che può illustrarla per non più di tre minuti, la possibilità di chiedere il voto per parti separate (art. 102, c. 5); si elimina l'applicazione alla discussione dei singoli articoli delle disposizioni relative alla chiusura anticipata e si elimina altresì la possibilità di intervenire, anche dopo la chiusura della discussione, ai proponenti degli emendamenti non ancora illustrati, nonché al relatore e al rappresentante del Governo per non più di dieci minuti ciascuno (art. 100, c. 12); si limita a un senatore per Gruppo la possibilità di richiamare l'attenzione dell'Aula, prima della votazione finale, sulle correzioni di forma e sulle modificazioni di coordinamento che appaiono opportune (art. 103, c. 1); si elimina del tutto la possibilità, prima di ogni votazione per alzata di mano, di annunciare il proprio voto (art. 109, c. 1); si abbassa da dieci a cinque minuti il tempo per effettuare le dichiarazioni di voto a nome del proprio Gruppo e, parallelamente, si abbassa da quindici a dieci minuti il limite massimo cui il Presidente può portare il suddetto termine (art. 109, c. 2); si fissa in dieci minuti il limite di tempo per le dichiarazioni di voto finali (art. 109, c. 2); si abbassa da dieci (prorogabili a quindici) a tre minuti il tempo a disposizione dei senatori che vogliono esprimere una dichiarazione di voto in dissenso al proprio Gruppo e, inoltre, per come è costruita questa modifica, pare si limiti la

<sup>74</sup> Anche se viene fatta salva la possibilità per il Presidente, a norma dell'articolo 93, comma 1, del Regolamento, di ammettere questioni pregiudiziali «nel corso della discussione qualora la presentazione sia giustificata da nuovi elementi emersi dopo l'inizio del dibattito».

<sup>75</sup> Quando questi non vengono eliminati del tutto, come ad esempio nel caso della possibilità di annunciare il proprio voto (v. *infra*, nel testo).

<sup>76</sup> Anche affatto rilevanti, come ad esempio la fase di discussione degli emendamenti ad un articolo di un disegno di legge, che viene secondo le modifiche proposte di fatto eliminata (v. *infra*, nel testo).

possibilità di esprimere questi interventi in dissenso in riferimento alle sole dichiarazioni di voto finali (art. 109, c. 2); infine, si prevede che le limitazioni ordinarie si applicano anche al Gruppo misto in tutti i casi di discussione – appunto – limitata e di annunci o dichiarazioni di voto per cui sia previsto un solo intervento per Gruppo<sup>77</sup>.

Ma ancor più rilevanti di queste, sono le – deprecabili – modifiche introdotte all’articolo 100 del Regolamento in tema di presentazione degli emendamenti. Ponendosi sulla già richiamata direttrice che può scorgersi – nemmeno troppo – sottotraccia in tutte le principali modifiche contemplate nel testo di riforma all’esame del Senato, che vuole far sì che il binomio maggioranza-Governo possa disporre a proprio piacere delle procedure, *in primis* quelle relative al procedimento legislativo, senza badare alle conseguenze sul piano del sensato andamento dei lavori parlamentari, si abbatte uno degli ultimi presidi ancora presenti nella disciplina regolamentare ai fini di garantire l’ordinato svolgimento dell’attività legislativa e permettere l’assunzione delle decisioni con almeno un minimo grado di ponderazione. Si propone infatti in particolare di eliminare il necessario rispetto del termine minimo dilatorio attualmente oggettivamente individuato per la presentazione degli emendamenti, fissato dal terzo comma dell’articolo 100 nelle ventiquattro ore precedenti all’esame degli articoli cui questi si riferiscono e che consente alle forze politiche di disporre di un – seppur breve – lasso di tempo minimo garantito per studiare le proposte avanzate dalle altre forze politiche, per affidare la fissazione di questo termine alla discrezionalità, cui non viene posto alcun limite, della Presidenza o della Conferenza dei Presidenti di Gruppo, e dunque di fatto verosimilmente della maggioranza. Non viene peraltro chiarito in quali casi la decisione debba essere presa dall’uno piuttosto che dall’altro organo. In aggiunta a questo, si elimina la possibilità attualmente prevista dal quarto comma dell’articolo 100, ossia quella riservata ad almeno otto senatori di presentare emendamenti il giorno stesso della discussione, entro un’ora prima dall’inizio della seduta.

### 3.4. Lo snellimento delle regole relative all’espressione dei pareri.

Un’altra misura di semplificazione procedurale introdotta, in questo caso dall’articolo 2 del testo di riforma, è legata alla proposta di introduzione di un nuovo comma 12-*bis* all’articolo 40 del Regolamento, dedicato ai «Pareri obbligatori». In particolare, si prevede, con l’utilizzo di espressioni ancora una volta invero discutibili sul piano linguistico<sup>78</sup> e comunque senza coordinare le nuove disposizioni con quelle ancora vigenti dei commi precedenti, che solo «se la Commissione competente in sede referente introduce disposizioni che importino nuove entrate o nuove spese, prima della votazione per il conferimento del mandato al relatore a riferire in Assemblea deve trasmettere i testi delle disposizioni approvate alla 5<sup>a</sup> Commissione permanente»<sup>79</sup>. Viceversa, nel

<sup>77</sup> Discorso a parte può essere fatto con riguardo alla proposta di modifica relativa alle tempistiche di intervento riferite allo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata (posto che questo istituto viene peraltro riformato nel suo complesso). A norma dei commi 4 e 5 dell’articolo 151-*bis* del Regolamento, attualmente si prevede che «Un Senatore per ciascun Gruppo parlamentare può, per non più di un minuto, formulare interrogazioni» e che «Il rappresentante del Governo risponde per non più di tre minuti», mentre «L’interrogante può replicare per non più di tre minuti». La modifica proposta, che concentra il proprio intervento sul solo comma 4 dell’articolo 151-*bis*, sopprimendo il comma 5, prevede invece che «Il presentatore di ciascuna interrogazione ha facoltà d’illustrarla per non più di tre minuti», che il rappresentante del Governo può rispondere «per non più di tre minuti» e che «Successivamente, l’interrogante o altro Senatore del medesimo Gruppo ha diritto di replicare per non più di due minuti». Oltre a queste modifiche, si prevede anche la soppressione del terzo comma dell’articolo 151-*bis*, in base al quale attualmente «In Assemblea ha per primo la parola, ove lo chieda, il rappresentante del Governo, per non più di dieci minuti».

<sup>78</sup> V. *infra*, note 80 e 81.

<sup>79</sup> Che in quel caso dovrà «esprime[re] il proprio parere nel termine di quindici giorni», previsto dall’articolo 39 del Regolamento, «e comunque prima dell’inizio della discussione in Assemblea».

caso in cui il parere non sia richiesto (si suppone perché non lo debba essere non avendo la Commissione di merito introdotto disposizioni che importino nuove entrate o nuove spese)<sup>80</sup>, «la 5ª Commissione si pronuncia sul testo in stato di relazione»<sup>81</sup>. Secondo quanto dichiarato nella relazione introduttiva, si interviene sul punto al fine di «scongiurare la duplicazione dei lavori della 5ª Commissione permanente» e di «semplificare l'attività delle Commissioni di merito»<sup>82</sup>. Se però si può concordare sul fatto che la modifica introdotta costituisca una semplificazione, e dunque anche un'accelerazione, non si può invece concordare sul fatto che essa miri semplicemente e asetticamente a evitare una duplicazione dei lavori della Commissione Bilancio, né dunque sul fatto che essa costituisca una modifica da valutare positivamente. Benché non sia vero che con questa modifica «viene introdotto [in generale] il principio secondo il quale durante l'esame in sede referente i pareri delle «Commissioni filtro» dovranno essere resi sul solo testo base (o eventualmente sul testo unificato)»<sup>83</sup>, con la sola eccezione indicata, è comunque vero che nel caso di specie si vuole impedire alla Commissione Bilancio di potersi pronunciare su tutti gli emendamenti presentati nella Commissione di merito ove questo sia attualmente necessario in via ordinaria. Bisogna infatti rimarcare che lo svolgimento di questa attività, lungi dal consistere in una mera lungaggine procedurale e tantomeno in una mera duplicazione dei lavori della 5ª Commissione, può invece costituire proprio il presupposto a monte sulla base del quale decidere con cognizione di causa se approvare o meno un emendamento! Ecco perché anche la presentazione di questa proposta non può essere salutata con favore<sup>84</sup>.

Il testo di riforma interviene sulla disciplina vigente che prevede dei necessari “pareri filtro” anche con riguardo al procedimento di conversione dei decreti-legge. Si stabilisce infatti il superamento formale della disciplina attualmente prevista dal Regolamento all'articolo 78, comma 3, con riguardo all'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, in riferimento alla necessaria espressione di un parere da parte della Commissione Affari costituzionali in relazione alla verifica del rispetto dei presupposti fissati a livello sia costituzionale che legislativo. In particolare, si prevede che questa fase, attualmente formalmente obbligatoria<sup>85</sup>, sia sostituita dalla mera possibilità di presentare una proposta di questione pregiudiziale (nella quale eventualmente lamentare il mancato rispetto dei requisiti richiesti), da parte di un Presidente di Gruppo o di dieci

<sup>80</sup> Nel testo proposto si parla di «caso di mancata espressione del parere», che lascerebbe intendere un'eventualità legata a comportamenti omissivi della 5ª Commissione, mentre in realtà, come chiarito nella relazione illustrativa, con quella formulazione si intende semplicemente indicare il caso in cui «la Commissione di merito [non] introduca disposizioni che comportino conseguenze finanziarie», *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38, p. 4.

<sup>81</sup> Anche l'espressione “testo in stato di relazione” non risulta particolarmente chiara, con essa intendendosi indicare il «testo base» o, eventualmente, il «testo unificato» adottato dalla Commissione, v. *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38, p. 4.

<sup>82</sup> *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38, p. 4.

<sup>83</sup> Come invece, ancora una volta erroneamente, si legge nella relazione introduttiva del senatore Calderoli, v. *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38, p. 4.

<sup>84</sup> Con riguardo ai pareri espressi dalla 5ª Commissione permanente, va anche richiamata la proposta di riscrittura del secondo comma dell'articolo 102-*bis* contenuta nel testo di riforma. Si riporta quindi il disposto del comma così come modificato: «Quando un disegno di legge contenga disposizioni sulle quali la 5ª Commissione permanente abbia espresso parere contrario ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione o parere favorevole condizionatamente, ai sensi dello stesso articolo 81, a modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, s'intendono presentate come emendamenti della 5ª Commissione permanente e sono poste in votazione le corrispondenti proposte di soppressione o di modificazione del testo motivate con esclusivo riferimento all'osservanza dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione. Non è ammessa la presentazione di subemendamenti né la richiesta di votazione per parti separate».

<sup>85</sup> Poco rilevando in questo ragionamento che questo parere «assai frequentemente [è] rimesso al successivo riesame dell'Assemblea», come fatto notare nella relazione introduttiva del provvedimento, v. *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38, p. 7.

senatori, entro cinque giorni dall'annuncio all'Assemblea della presentazione o della trasmissione al Senato del disegno di legge di conversione. Si badi che quella che si propone non è semplicemente la sostituzione dello strumento con il quale verificare la sussistenza dei requisiti che deve avere un decreto-legge del quale si richiede la conversione, poiché con questa proposta di modifica del terzo comma dell'articolo 78 si elimina del tutto una fase, quella del vaglio da parte della 1<sup>a</sup> Commissione, che oggi può essere comunque accompagnata dalla presentazione di questioni pregiudiziali<sup>86</sup>. Viceversa, la modifica proposta dalla Giunta, nell'eliminare il parere "filtro" della 1<sup>a</sup> Commissione e nel sottolineare che ciascun Gruppo può presentare una sola questione pregiudiziale (o sospensiva), precisa esplicitamente che in ogni caso «nell'ulteriore corso della discussione dei disegni di legge di conversione non possono essere proposte ulteriori questioni pregiudiziali» (o sospensive).

Altra misura di snellimento procedurale prevista è quella relativa alla cancellazione di quasi tutti<sup>87</sup> i riferimenti al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro presenti nella disciplina regolamentare, eliminando in particolare la possibilità di chiedere allo stesso pareri tanto da parte delle Commissioni, essendo proposta la soppressione dell'articolo 49<sup>88</sup>, quanto da parte dell'Aula, venendo prevista la soppressione anche dell'articolo 98 del Regolamento<sup>89</sup>.

### **3.5. Le misure semplificatorie in tema di riunioni dell'Assemblea e svolgimento delle votazioni.**

Con la modifica all'articolo 55, comma 2, si inserisce esplicitamente il principio secondo il quale l'Assemblea si riunisce «di regola» una sola volta per ogni giorno di seduta previsto, volendosi dunque superare la prassi di suddividere le sedute in antimeridiane e pomeridiane.

Quanto alla verifica della sussistenza del numero legale, da un lato si impedisce la sua richiesta ad inizio seduta in relazione all'approvazione del processo verbale, con un intervento all'articolo 60, comma 2, dall'altro si ribadisce che non possono essere avanzate simili richieste – appunto – prima dell'approvazione di quest'ultimo, con l'integrazione del disposto dell'articolo 107, comma 2.

Con una modifica all'articolo 119, comma 1, si prevede inoltre che il termine dilatorio di venti minuti già previsto per l'indizione di votazioni mediante dispositivo elettronico debba essere

<sup>86</sup> Secondo quanto espresso in un parere della Giunta per il Regolamento del 16 novembre 1988, infatti, «una volta esaurita la fase preliminare di controllo dei requisiti prescritti dalla Costituzione e dalla legislazione vigente per l'emanazione dei decreti-legge, nella discussione dei disegni di legge di conversione è comunque proponibile la questione pregiudiziale – ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento – anche con riferimento ad ogni possibile profilo di costituzionalità, ivi compreso quello relativo al difetto dei presupposti costituzionali di necessità e di urgenza», *X Legislatura, Senato della Repubblica, Giunta per il regolamento, Bollettino n. 219 (supplemento)*, 16 novembre 1988, p. 3.

<sup>87</sup> Qualora il testo di riforma venisse approvato, resterebbe nel testo del Regolamento del Senato un solo riferimento a quest'organo, ossia quello contenuto nel primo comma dell'articolo 76-*bis*, in base al quale non possono essere assegnati alle Commissioni competenti i disegni di legge di iniziativa – anche – del CNEL non corredati della relazione tecnica, conforme alle prescrizioni di legge, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture.

<sup>88</sup> Il che comporta tutta un'altra serie di conseguenze con riguardo ai rapporti con quest'organo, essendo contestualmente eliminate le previsioni relative alla possibilità di richiedere allo stesso lo svolgimento di studi ed indagini e alla pubblicazione delle osservazioni e delle proposte che il CNEL abbia fatto pervenire al Senato, ma anche che riguardano la possibilità di invitare membri del CNEL ad assistere alle sedute delle Commissioni, così come per i Presidenti e Vice Presidenti di Commissione di intervenire alle sedute del CNEL.

<sup>89</sup> Critica l'eliminazione della possibilità di richiedere consulenze al CNEL, specie in relazione a quanto sancito dall'articolo 99 della Costituzione, M. AINIS, *Il Senato che riscrive le regole*, cit.

calcolato non dal preavviso dato dal Presidente, ma sempre e comunque dall'inizio della seduta<sup>90</sup>. Anche questa modifica, comprensibile sul piano pratico secondo l'ordinario andamento dei lavori<sup>91</sup>, non pare però del tutto lineare sul piano logico in relazione alla sua opportunità, a maggior ragione in considerazione della portata che, secondo i suoi proponenti<sup>92</sup>, dovrebbe avere un'altra modifica prevista, in base alla quale le votazioni dovrebbero «di regola» essere effettuate con lo scrutinio elettronico (v. *infra*). Bisogna infatti considerare l'ipotesi, di non difficile realizzazione, in cui si renda necessario procedere a votazioni con procedimento elettronico, secondo determinazioni emerse nel corso dei lavori dell'Assemblea sovrana, anche durante sedute nelle quali per ipotesi non era invece previsto lo svolgimento di tali deliberazioni. In questo caso, secondo le nuove regole, sarebbe ben possibile procedere alle suddette votazioni immediatamente, senza dunque dare la possibilità ai senatori di avere quello che, secondo la *ratio* rinvenibile nelle citate regole (anche secondo la proposta di riforma), viene considerato il necessario preavviso.

È ora possibile approfondire il discorso con riguardo alla modifica appena richiamata che interviene in tema di svolgimento delle votazioni con utilizzo del procedimento elettronico. Come chiarito nella relazione illustrativa, il riformatore, pur mantenendo fermo il principio per cui l'Assemblea vota normalmente per alzata di mano<sup>93</sup>, ha deciso di intervenire sul punto per far sì che le votazioni vengano «comunque di regola effettuat[e] con procedimento elettronico, al fine di agevolare il computo dei voti»<sup>94</sup>. A tal fine si è deciso di intervenire sul disposto del primo comma dell'articolo 114 del Regolamento, il quale attualmente prevede che «Le votazioni che dovrebbero aver luogo per alzata di mano sono effettuate con procedimento elettronico quando il Presidente lo ritenga opportuno per agevolare il computo dei voti». Il fatto è che la modifica proposta interviene sulla disposizione in questione in modo assai maldestro. All'esito delle modifiche introdotte, il testo del comma prevederebbe infatti che «Le votazioni che dovrebbero aver luogo per alzata di mano sono *di regola* effettuate con procedimento elettronico quando il Presidente lo ritenga opportuno *al fine di* agevolare il computo dei voti»<sup>95</sup>. Il risultato che si otterrebbe sarebbe insomma esattamente opposto a quello perseguito: anziché ampliare l'ambito di applicazione dell'utilizzo del procedimento elettronico, rendendolo ordinario, lo si restringerebbe! Se infatti attualmente le votazioni sono senz'altro effettuate con procedimento elettronico qualora il Presidente lo ritenga opportuno per agevolare il computo dei voti, dopo l'eventuale approvazione della modifica, qualora il Presidente ritenesse opportuno utilizzare il procedimento elettronico al fine di agevolare il computo dei voti, esso non sarebbe automaticamente utilizzato sistematicamente, ma solo – appunto – di regola<sup>96</sup>. Stante peraltro l'ininfluenza dell'aver cambiato la preposizione «per» con la locuzione «al fine di», per ottenere il risultato voluto il riformatore

<sup>90</sup> Dal che consegue la logica contestuale proposizione della soppressione del secondo comma del medesimo articolo 119, in base al quale, secondo la disciplina vigente, il preavviso del Presidente «non deve essere ripetuto quando nel corso della stessa seduta si effettuino altre votazioni con procedimento elettronico».

<sup>91</sup> Il tenore della disciplina vigente, infatti, comporta spesso la necessaria sospensione di sedute, magari appena iniziate, al solo fine di far trascorrere il termine dilatorio prescritto, quando in realtà i senatori sono a priori consapevoli già prima dell'inizio delle sedute che nelle stesse si procederà a votazioni con procedimento elettronico.

<sup>92</sup> Ci si riferisce alle modifiche proposte al primo comma dell'articolo 114 del Regolamento, che sembrano però condurre a ben altro risultato rispetto a quello perseguito (v. *infra*, nel testo).

<sup>93</sup> Secondo quanto stabilito – anche – dal riformato secondo comma dell'articolo 113 del Regolamento (v. *infra*, nel testo).

<sup>94</sup> V. *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38, p. 6.

<sup>95</sup> Corsivo dell'autore.

<sup>96</sup> Senza che sia peraltro chiaro in quali casi non dovrebbe essere utilizzato nonostante il Presidente lo ritenesse opportuno.

avrebbe dovuto semplicemente sopprimere anche le parole «quando il Presidente lo ritenga opportuno»<sup>97</sup>.

Una misura di semplificazione relativa alle regole sulle votazioni viene poi inserita anche nel riformato articolo 113, comma 2, stabilendo che la richiesta della votazione nominale<sup>98</sup> effettuata ad inizio seduta ha effetto per tutte le votazioni<sup>99</sup>. La riforma sul punto stabilisce però che quest'ultima previsione non si applica per le votazioni «previste dall'articolo 114 del Regolamento». L'inserimento di questa eccezione fa sorgere l'ennesimo problema interpretativo. Se infatti il riferimento all'articolo 114 viene considerato per quello che è, questo dovrebbe significare paradossalmente che questa regola, che si è voluto esplicitamente introdurre, non si dovrebbe applicare proprio laddove le votazioni siano effettuate con procedimento elettronico. Anzi, laddove l'appena descritta modifica all'articolo 114, comma 1, fosse compiuta correttamente secondo gli intenti del riformatore (v. *supra*), la regola dell'effetto per tutte le votazioni della richiesta di voto nominale non si dovrebbe applicare praticamente mai, dal momento che il primo comma dell'articolo 114 a quel punto prevederebbe davvero che le votazioni che dovrebbero svolgersi per alzata di mano si svolgono ordinariamente con procedimento elettronico. Il richiamo all'articolo 114 operato dall'articolo 113, comma 2, sembra dunque forse volersi riferire solo alle votazioni citate nel secondo comma dell'articolo 114, ossia quelle relative alla «controprova», anche se nel caso di approvazione di questo testo parrebbe difficile, muovendosi sul piano puramente interpretativo, potersi sostenere di dover applicare in tal senso la citata regola.

Di ausilio, in particolare, alla maggioranza parlamentare e, di riflesso, al Governo, potrebbe poi essere anche la previsione volta a modificare il computo degli astenuti. La riforma propone infatti di stabilire all'articolo 107, comma 1, del Regolamento che le deliberazioni del Senato sono prese «a maggioranza dei Senatori presenti», non più di quelli che partecipano alla votazione, e che «sono considerati presenti [solo] coloro che esprimono voto favorevole o contrario» facendo così venire meno il principio per il quale il voto d'astensione è sostanzialmente equiparabile a quello contrario<sup>100</sup>. Ne consegue che un membro della maggioranza che volesse davvero astenersi, senza far sì che questa decisione si trasformi in voto contrario, non dovrebbe più uscire dall'Aula facendo così abbassare il numero legale. Secondo le modifiche introdotte il voto di astensione dovrebbe perciò essere computato ai soli fini del numero legale, a norma del – a sua volta – riformato comma 2-*bis* dell'articolo 107.

### 3.6. *Segue. Il ridimensionamento della possibilità di richiedere lo scrutinio segreto.*

Discorso a parte merita di essere fatto con riguardo alle modifiche che si propone di apportare alla disciplina del voto segreto. Non si tratta in questo caso di vere e proprie modifiche

<sup>97</sup> Si permetta di osservare che, uscendo per un momento dalla logica assunta dal riformatore rispetto a come questi ha deciso di intervenire sul testo regolamentare, per raggiungere lo scopo prefissato si sarebbe molto più logicamente potuto intervenire, modificando l'articolo 113, comma 2, e l'articolo 114, comma 1, del Regolamento, prevedendo che l'Assemblea vota normalmente con l'utilizzo del procedimento elettronico, facendo poi naturalmente salve tutte le eccezioni del caso, compresa la possibilità di ricorrere al voto per alzata di mano laddove dovessero sorgere degli imprevisti tecnici.

<sup>98</sup> Per la quale non si varia il quorum di attivazione, che rimane fissato in un numero minimo di quindici senatori, ma si introduce il principio per cui essa può essere richiesta anche «da uno o più Presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica».

<sup>99</sup> «Non sarà pertanto necessario reiterarla continuamente, con la conseguente verifica del sostegno da parte del prescritto numero di senatori», *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38, p. 7.

<sup>100</sup> Si propone così di armonizzare questo aspetto a quanto già previsto dall'articolo 48, commi 1 e 2, del Regolamento della Camera.

semplificatorie, quanto piuttosto di interventi volti a restringere l'ambito di applicazione dello scrutinio segreto al fine di rendere più "controllabile" il voto dei propri membri da parte dei Gruppi parlamentari, precipuamente di quelli appartenenti alla maggioranza di governo, anche laddove oggi non sia possibile. In particolare, all'articolo 116, comma 4, si prevede che la richiesta di scrutinio segreto<sup>101</sup> non potrà più essere effettuata con riguardo, in generale, alle deliberazioni che «attengono» ai rapporti civili ed etico-sociali di cui ad alcuni articoli della Prima Parte della Costituzione, ma che essa potrà essere avanzata solo sulle deliberazioni che «incidono» su tali rapporti. Omologando questa previsione a quanto già previsto dall'articolo 49 del Regolamento della Camera, si mira dunque a restringerne l'ambito di applicazione<sup>102</sup>. Ancor più incisiva è però la previsione di eliminare del tutto la possibilità di richiedere lo scrutinio segreto per quelle deliberazioni «relative alle norme sulle minoranze linguistiche di cui all'articolo 6 della Costituzione». Si tratta di una proposta alquanto radicale, che si giustifica, secondo il relatore del provvedimento, per evitare che sia ancora «possibile ricorrere strumentalmente a tale modalità di votazione per le deliberazioni concernenti la tutela delle minoranze linguistiche»<sup>103</sup>. Il punto è che però la modifica avanzata non cerca nemmeno, come nel caso appena visto relativo alle modifiche introdotte in tema di votazioni sui rapporti civili ed etico-sociali, di limitare la possibilità di abusare della portata di quella facoltà, ma si spinge ad eliminarla del tutto, senza curarsi minimamente delle ragioni che hanno condotto in precedenza a salvare tale ambito dall'imporsi del generale utilizzo dello scrutinio palese. Le stesse ragioni per le quali anche il Regolamento della Camera ammette a sua volta la richiesta di voto segreto sulle votazioni che incidono sul principio, di tutela delle minoranze linguistiche, di cui all'articolo 6 della Costituzione. Pare potersi dire che si è voluto intervenire in questo modo in particolare per evitare che in futuro si possa ancora recuperare, tramite il "grimaldello" delle «norme sulle minoranze linguistiche», la possibilità di chiedere lo scrutinio segreto in materia elettorale, sulla quale al Senato, a differenza della Camera, non è ammesso lo scrutinio segreto su richiesta<sup>104</sup>. Con l'inserimento di un nuovo comma 4-*bis* all'articolo 113, si precisa poi esplicitamente che la richiesta di scrutinio segreto può essere avanzata «solo sulle questioni strettamente attinenti ai casi previsti», stabilendo altresì la possibilità, in relazione all'eventuale carattere composito dell'oggetto di una deliberazione, di procedere alla votazione separata della parte da votare a scrutinio segreto.

### **3.7. La "regolamentizzazione" delle conseguenze acceleratorie e di strozzamento del dibattito conseguenti alla posizione della questione di fiducia.**

Può essere inoltre, in qualche misura, fatto ricomprendere tra il novero degli interventi semplificatori quello che riguarda l'inserimento nella disciplina regolamentare di una analitica normazione delle conseguenze concernenti l'utilizzo della questione di fiducia da parte del Governo, attraverso l'introduzione di tre nuovi commi, il 3-*bis*, 3-*ter* e 3-*quater*, all'articolo 161.

<sup>101</sup> Anche in questo caso, non si varia il quorum per la sua attivazione, che rimane fissato in un numero minimo di venti senatori, e si introduce il principio per cui essa può essere richiesta anche «da uno o più Presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica».

<sup>102</sup> V. *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38, p. 6.

<sup>103</sup> *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38, p. 6.

<sup>104</sup> A tal proposito, è a tutti noto il reiterato utilizzo strumentale che è stato fatto dell'istituto della questione di fiducia, da parte della maggioranza parlamentare per il tramite del Governo, con riguardo all'*iter* di approvazione della legge n. 165 del 2017, che ha introdotto i nuovi meccanismi per l'elezione delle Camere, proprio al fine di evitare di dover affrontare votazioni a scrutinio segreto degli emendamenti presentati che – appunto – chiamavano "apposta" in causa in particolare «norme sulle minoranze linguistiche».

Come è noto, l'utilizzo della questione di fiducia non era contemplato nel nuovo Regolamento del Senato del 1971. L'istituto ha fatto la sua comparsa nella disciplina regolamentare di Palazzo Madama solo nel 1988, non in virtù della creazione di una particolare procedura *ad hoc* in caso di attivazione di questo strumento da parte del Governo, ma semplicemente attraverso l'inserimento all'ultimo comma dell'articolo 161 del divieto di utilizzarlo con riguardo alle proposte di modifica al Regolamento e, più in generale, sulle deliberazioni relative alle condizioni di funzionamento interno dell'organo. Questo è rimasto fino ad oggi l'unico riferimento all'istituto contemplato nel Regolamento. Il testo proposto mira in primo luogo a mettere nero su bianco le conseguenze procedurali affermatesi per via di prassi che derivano dall'utilizzo dello strumento, legate in particolare alla «priorità della votazione dell'oggetto sul quale la fiducia è stata posta» e alla circostanza che «Se il voto del Senato è favorevole e l'articolo o l'emendamento [su cui la questione di fiducia viene posta] sono approvati, tutti i restanti emendamenti, ordini del giorno e proposte di stralcio si intendono preclusi»<sup>105</sup>. È in effetti sotto questo punto di vista che tale intervento di revisione può non essere necessariamente considerato del tutto “neutro”, nel senso di essere volto “solo” a “regolamentizzare” prassi già esistenti. Questo risulta vero se si considera che nella scrittura di queste regole non si è previsto l'inserimento di alcun – vero (v. *infra*) – aggravio procedurale né di alcun disincentivo che permetta di circoscrivere l'abuso – unanimemente riconosciuto – che oggi si fa di questo istituto a meri fini strumentali. Può infatti dirsi che sostanzialmente a nulla vale l'inserimento della precisazione, al comma 3-*ter* dell'articolo 161, che «Il Governo sottopone alla Presidenza i testi sui quali intende porre la questione di fiducia, ai fini dell'esame ai sensi degli articoli 8, 97 e 102-bis», ossia per l'effettuazione di controlli che già oggi devono – o meglio dovrebbero – essere compiuti. Sembra in particolare davvero un'illusione pensare che l'introduzione di una simile disposizione possa da sola arginare in qualche modo la presentazione di maxiemendamenti da parte dell'Esecutivo<sup>106</sup>. Non molto più apprezzabile può dirsi il contenuto di quello che si vorrebbe essere il nuovo comma 3-*quater* del medesimo articolo 161. Se infatti da un lato si potrebbe senz'altro condividere, ad anzi auspicare, l'inserimento esplicito di un divieto per il Governo di modificare emendamenti di sua iniziativa sui quali sia stata posta la questione fiducia, dall'altro non si capisce perché si dovrebbe, come la proposta di modifica fa, lasciare allo stesso la possibilità di «precisarne» il contenuto in particolare «per ragioni di copertura finanziaria». Considerando che l'utilizzo del verbo “precisare”, col quale pare volersi intendere che le eventuali suddette modifiche dovrebbero essere comunque marginali, oltre che sembrare fuori luogo, non rassicura affatto sul tenore minimale degli interventi che potrebbero sul piano pratico considerarsi autorizzati in virtù di questa previsione, in questo modo si legittima in qualche misura il perdurare dell'abusata prassi da parte del Governo di presentare frettolosamente maxiemendamenti dalla portata normativa mastodontica che necessitano di essere corretti in corso d'opera. Più sensata, anche se presta comunque il fianco ad essere utilizzata fraudolentemente per lo scopo appena descritto, è la previsione in base alla quale «precisazioni» dovrebbero potersi formulare da parte dell'Esecutivo, sempre su emendamenti governativi sui quali sia stata posta la questione fiducia, anche per ragioni di «coordinamento formale del testo», anche se sarebbe meglio sottrarre la formulazione delle proposte di coordinamento alla competenza dell'Esecutivo, e «al

<sup>105</sup> «Allo stesso modo la posizione della questione di fiducia su un atto di indirizzo ne determina la priorità della votazione e l'eventuale approvazione preclude tutti gli altri», secondo quanto formalizzato dall'articolo 161, comma 3-*bis*, così come modificato dall'articolo 3 del testo di riforma.

<sup>106</sup> Pare invece alludere proprio a questo il senatore Calderoli nella sua relazione introduttiva al testo di riforma, v. *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38, p. 7.

fine di adeguare il testo alle condizioni formulate, ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, dalla 5<sup>a</sup> Commissione permanente».

### **3.8. Le modifiche relative alla composizione e alla convocazione della Giunta per il Regolamento.**

Infine, tra le proposte in qualche misura “pro maggioranza”, possono essere richiamate le modifiche, contenute nell'articolo 1 del testo di riforma, ai primi due commi dell'articolo 18 con riguardo alla composizione – proprio – della Giunta per il Regolamento. Un primo intervento mira a esplicitare la regola, già sostanzialmente invalsa in via di prassi, per cui la composizione della stessa è effettuata «in modo che sia rispecchiata, per quanto possibile, la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari». Una seconda modifica è invece volta ad abbassare da 4 a 2 il numero dei membri che possono essere chiamati ad integrare la composizione della Giunta al fine di assicurare una adeguata rappresentatività. Va detto che l'orizzonte da cui muove in particolare la seconda previsione pare condivisibile, anche se in effetti il complesso di queste modifiche è come se formalizzasse la politicità del ruolo di quest'organo chiamato dal Regolamento a svolgere funzioni tecniche da esercitare teoricamente in modo imparziale.

Proprio con riguardo alla Giunta per il Regolamento, però, deve registrarsi una delle pochissime misure contenute nel testo di riforma volte ad allargare le prerogative delle opposizioni. Con l'inserimento di un nuovo comma 3-*bis* all'articolo 18, infatti, si prevede l'introduzione della possibilità per minoranze – invero non poco – qualificate, attraverso un'istanza da avanzarsi da parte di uno o più Presidenti di Gruppo la cui consistenza numerica sia pari ad almeno un terzo dei componenti del Senato, di sollevare una questione di interpretazione del Regolamento, che a quel punto deve necessariamente essere sottoposta dal Presidente all'attenzione della Giunta stessa. Si tratta senz'altro di un intervento apprezzabile, anche se in effetti il quorum richiesto per l'attivazione di questo strumento potrebbe essere – quantomeno un po' – abbassato.

## **4. Il necessario cambio di rotta delle riforme per arginare l'attuale degenerazione della dialettica parlamentare.**

Analizzate le principali modifiche contenute nel testo di globale revisione delle regole organizzative e procedurali interne del Senato presentato dalla Giunta per il Regolamento all'Assemblea di Palazzo Madama<sup>107</sup>, è ora possibile effettuare alcune brevi considerazioni complessive.

<sup>107</sup> Oltre a quelle citate, il testo contempla anche diversi altri interventi, alcuni dei quali hanno una certa rilevanza e presentano, come è naturale, a loro volta ricadute rispetto all'andamento di determinate procedure parlamentari. Bisogna dunque almeno citare, seguendo anche in questo caso, per quanto possibile, l'ordine delle modifiche introdotte: la “normalizzazione” della 14<sup>a</sup> Commissione permanente competente per le «Politiche dell'Unione europea», cui consegue tutta una serie di conseguenze «con riguardo alla funzione di verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità degli atti legislativi dell'Unione europea» e si riconnettono altresì modifiche in tema di «esame degli atti preparatori della legislazione europea», ossia rispetto alla c.d. “fase ascendente”; la specificazione dell'attribuzione alla 11<sup>a</sup> Commissione permanente della competenza in materia di «lavoro pubblico e privato», oltre che di «previdenza sociale», in modo da permettere alla stessa di «affrontare compiutamente tutti gli aspetti concernenti i rapporti di impiego, compresi quelli alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni»; la previsione dell'ordinario svolgimento delle informative del Governo, ad eccezione di quelle del Presidente del Consiglio, in Commissione; alcune modifiche relative all'attività di indirizzo e di controllo, anche con la positiva precisazione che «In relazione ai pareri sulle nomine governative ad esse assegnati, le Commissioni possono procedere all'audizione del candidato proposto dal Governo», anche eventualmente in sede congiunta con la Camera. Infine, quanto alle «disposizioni di coordinamento che tengono conto del mutato assetto normativo», è sufficiente richiamare i numerosi interventi sostanzialmente di “manutenzione linguistica” volti in particolare a tenere conto, da un lato, dell'evoluzione del

Per quanto riguarda le misure anti-frammentazione e anti-transfughismo parlamentare proposte, oltre ai dubbi di legittimità e di merito cui si è già fatto cenno, si può aggiungere che pare davvero difficile che le soluzioni pensate in tema di limitazione della frammentazione e del trasformismo parlamentare saranno in grado di sortire gli effetti sperati, potendosi prevedere che queste sul lungo periodo di una legislatura potrebbero avere la sola conseguenza di portare alla formazione di un mastodontico Gruppo misto, magari composto da una miriade di Componenti. È bene ricordare infatti che nel testo in esame, incomprensibilmente rispetto agli scopi dichiarati, non si propone alcuna esplicita limitazione della costituzione di Componenti politiche in seno al Gruppo misto, le quali benché attualmente a Palazzo Madama non siano regolamentate, sono da sempre ammesse per prassi, peraltro senza la previsione di alcuna soglia minima ai fini della loro formazione.

Un'importante, ennesima, occasione per cercare di porre un limite alla proliferazione di una miriade di Gruppi parlamentari e alla radicale trasformazione di quelli già esistenti in corso di legislatura, cui si connette la necessità di arginare le vere e proprie “migrazioni” di parlamentari cui siamo tristemente abituati ormai da diversi anni, è stata persa poche settimane fa, allorché si è approvata la riforma del sistema elettorale per l'elezione delle Camere.

La vera battaglia per la costruzione di un Parlamento più stabile si combatte infatti sul versante della rappresentanza, a partire dalla selezione di meccanismi per l'elezione dei membri delle Camere in grado di creare naturalmente un legame forte tra eletto ed elettore, stabilendo un vincolo di responsabilità del primo nei confronti del secondo.

Non è affatto un caso che i fenomeni di instabilità politica, da cui discende l'attuale precarietà degli assetti parlamentari, siano diventati intollerabili in particolare<sup>108</sup> proprio a partire dall'approvazione della legge n. 270 del 2005 (che è la legge con la quale è stato eletto anche il Parlamento attualmente in carica) e dalla conseguente introduzione – soprattutto – del meccanismo del premio di maggioranza. La volontà di creare Governi duraturi che godessero della surrettizia investitura diretta da parte dei cittadini, ha fatto sì che le elezioni si trasformassero in un grande plebiscito mediatico per l'individuazione del vertice dell'Esecutivo, con l'ancillare conseguenza dell'elezione dei parlamentari. La volontà di ricreare in vitro la tanto agognata “governabilità” non ha potuto che condurre così ad un aumento della precarietà degli assetti politici all'interno delle Camere, poiché ha fatto sì che i parlamentari, ormai sganciati da qualsiasi legame con gli elettori, si muovessero all'interno dell'arco politico con molta disinvoltura, cercando di mantenere vivo l'unico vero rapporto concreto che li coinvolgesse, ossia quello con il “capo” acclamato del momento in grado di garantire loro la rielezione.

I nuovi meccanismi per la selezione dei membri delle Camere introdotti con la legge n. 165 del 2017 non contemplano, per le ragioni note, l'attribuzione di un premio di maggioranza, essi tuttavia costruiscono complessivamente un sistema elettorale che ancora una volta, per diverse vie,

---

processo di integrazione europea, in particolare dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e del mutato quadro normativo interno in materia di adeguamento al diritto dell'Unione europea, dall'altro, delle variazioni normative, anche di rango costituzionale, che hanno interessato il sistema di approvazione dei documenti di bilancio. V. *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38, p. 4 ss.

<sup>108</sup> Anche nella – seppur breve – XII Legislatura e in quella seguente, le prime ad essere nate con l'utilizzo dei nuovi meccanismi elettorali prevalentemente maggioritari previsti dal c.d. *Mattarellum*, si è assistito ad un'impennata dei “cambi di casacca” e della frammentazione parlamentare. Tuttavia, in quei casi, ciò può farsi risalire in larga misura alla “scomposizione” del vecchio sistema politico registratasi proprio negli anni Novanta del secolo scorso, come in fondo dimostrato dal fatto che già nella XIV Legislatura, formatasi all'esito delle elezioni del 2001 in cui per la terza – e ultima – volta vennero usati quegli stessi meccanismi elettorali, i fenomeni di “migrazione” e “spezzettamento” parlamentare avevano cominciato a diminuire.

impedisce comunque la creazione di un legame diretto tra rappresentante e rappresentato<sup>109</sup>. Proprio per questo si dubita che il “semplice” inserimento delle modifiche regolamentari di cui si è detto potrebbe di per sé mettere la parola fine ai “cambi di casacca” e alla “formazione di nuove squadre” all’interno dell’Aula di Palazzo Madama. Bisogna poi dire che le regole che sono state fissate con riguardo alla presentazione – in senso lato – delle liste, che sono peraltro “serventi” al complessivo sistema messo in piedi dal legislatore, non fanno che incentivare la frammentazione politica, con tutto quello che ne conseguirà sul piano della formazione dei Gruppi parlamentari nella prossima legislatura. Da questo punto di vista, basti qui ricordare che si prevede l’esonero dalla raccolta delle firme per la presentazione delle candidature per i Gruppi presenti in Parlamento al 15 aprile 2017, la reintroduzione della possibilità per le liste di collegarsi in coalizione a livello nazionale, la possibilità di presentare liste localistiche e coalizioni parzialmente variabili in relazione all’assenza del divieto di dover presentare in tutte le circoscrizioni tutte le liste che si coalizzano a livello nazionale, infine l’assenza dell’obbligo – per quanto contestabile sul piano costituzionale – per le liste collegate in coalizione di presentare un unico programma e di indicare un unico “capo politico”.

Il secondo ordine di considerazioni che si deve fare, riguarda invece la valutazione del tenore complessivo di tutte le altre modifiche proposte nel testo di riforma, che sono poi quelle che ne orientano globalmente il “segno”.

Si nota come il testo proposto si componga di molti interventi, diversi dei quali non sembrano magari a un primo sguardo in grado di produrre un impatto rilevante rispetto all’andamento dei lavori parlamentari, ma che sommati gli uni agli altri testimoniano una volta di più la volontà di procedere sempre e costantemente in un’unica direzione, ossia quella della velocizzazione del processo decisionale e del contestuale rafforzamento – più o meno diretto – del ruolo del Governo in Parlamento<sup>110</sup>.

Questo testo si colloca dunque nel medesimo alveo delle modifiche – non solo<sup>111</sup> – regolamentari sistematicamente proposte nelle ultime legislature al fine di snellire e velocizzare – in particolare – l’iter di approvazione delle leggi, le quali a loro volta si posizionano sulla medesima direttrice delle modifiche organizzative e procedurali delle proprie discipline interne effettivamente approvate dalle Camere a partire dall’adozione dei nuovi Regolamenti del 1971<sup>112</sup>, che rispondevano all’esigenza, o sarebbe meglio dire alla volontà, di creare una “democrazia decidente”<sup>113</sup>. La

<sup>109</sup> Sul punto, v. A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, cit., e L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all’attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, cit., anche in riferimento alla descrizione che segue nel testo di alcune previsioni contemplate dai nuovi meccanismi elettorali recentemente introdotti.

<sup>110</sup> In proposito, M. AINIS, *Il Senato che riscrive le regole*, cit., parla di «iniezione d’efficienza aziendale».

<sup>111</sup> Basti qui ricordare come, da ultimo, si sia cercato di intervenire direttamente a livello costituzionale, oltre che con l’introduzione del meccanismo del “voto a data certa” (v. *supra*, nota 70), con l’eliminazione del bicameralismo paritario e l’introduzione di un procedimento legislativo ordinario “sostanzialmente monocamerale” secondo quanto disposto dal testo di revisione costituzionale bocciato dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Per una ricostruzione puntuale dei nuovi procedimenti legislativi previsti da quel testo di revisione costituzionale, sia consentito rinviare a M. PODETTA, E. TIRA, *I nuovi procedimenti legislativi*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La Riforma costituzionale tra speranze e timori*, cit., p. 241 ss.

<sup>112</sup> Nei quali non è affatto vero che fosse assente l’attenzione al momento della decisione, come in modo condivisibile sostenuto in particolare da G. RIVOSECCI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un’opinione dissenziente*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *I Regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15/2008, p. 143 ss., p. 143 ss., e ID., *Governo, maggioranza e opposizione a quarant’anni dai regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, cit., p. 1 ss.

<sup>113</sup> Questa espressione, come è noto, si deve a L. VIOLANTE, *Premessa*, in Camera dei deputati, *Modificazioni al Regolamento della Camera dei deputati approvate dall’Assemblea nel 1997*, Roma, Camera dei deputati – Segreteria generale, 1998, p. XI

proposta si pone dunque in linea anche con il testo di riforma elaborato ad inizio legislatura nell'ambito dei lavori della Giunta per il Regolamento della Camera, anche se va detto che, da questo punto di vista, quest'ultimo si presentava in una veste ancor più integralista.

D'altra parte è nella stessa relazione introduttiva al provvedimento che si legge come lo sforzo sia stato in particolare quello di cercare di rendere il Regolamento «più efficiente», in modo da permettere al Senato di rispondere con «tempestività» alle sollecitazioni che gli pervengono. Posta la contestualmente rivendicata necessità di non sacrificare «l'attenzione verso le esigenze del Governo in Parlamento», dato l'affermarsi «di un ruolo maggiormente propulsivo dell'Esecutivo nella determinazione dell'indirizzo politico, anche e soprattutto nell'esercizio del potere legislativo», l'orizzonte di riferimento del riformatore è stato soprattutto quello di «adeguare alle mutate esigenze le disposizioni che hanno dimostrato invece di non saper garantire appieno un giusto temperamento tra il principio cardine della discussione parlamentare e la necessità di tempi certi di esame»<sup>114</sup>.

Il punto è che la corretta analisi dei dati sulla legislazione e dell'andamento dei lavori parlamentari nelle ultime legislature dimostra chiaramente come quel denunciato sbilanciamento sia ormai da tempo a tutto favore del momento della decisione assunta in tempi rapidi, a causa non solo delle misure acceleratorie via via già introdotte nella disciplina regolamentare, ma anche delle degenerazioni delle prassi.

Partendo da una valutazione errata del “rendimento” della disciplina regolamentare attualmente vigente, il riformatore ha invece deciso, per ciascun ambito regolamentare coinvolto dall'intervento di revisione, di modificare l'assetto vigente snellendo procedure e istituti, sostanzialmente in favore della maggioranza e – indirettamente – del Governo<sup>115</sup>, prevedendo al contempo l'inserimento di poche e deboli misure di tutela delle prerogative delle minoranze.

A sostegno dell'inserimento nella disciplina regolamentare delle soluzioni proposte, non può nemmeno essere speso l'argomento che proprio alcune delle misure più rilevanti contenute nel testo di riforma, come ad esempio la previsione di una corsia preferenziale attivabile a maggioranza<sup>116</sup> per l'inserimento privilegiato di alcuni atti nel calendario dei lavori dell'Aula, sul piano pratico non comporterebbero alcun vero cambiamento rispetto all'assetto attuale, dal momento che la maggioranza di turno è già in grado in via di prassi di raggiungere il medesimo risultato. La codificazione di cattive prassi, infatti, non può certo considerarsi un'operazione tecnicamente, oltre che politicamente, neutra, potendo ben costituire l'appiglio futuro per legittimare ulteriori degenerazioni.

Bene avrebbe fatto allora il riformatore a muoversi nella direzione opposta, cercando di mettere qualche puntello in grado di arginare l'attuale degenerazione della dialettica parlamentare invece di sacrificarla ulteriormente sull'altare dell'assunzione unilaterale e frettolosa della decisione politica.

---

ss. Sul concetto di “democrazia decidente”, cfr. anche L. VIOLANTE, *Il futuro dei Parlamenti*, in ID. (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali 17*, Torino, Einaudi, 2001, p. XXI ss., e T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, II ed., Milano, Giuffrè, 2011, p. 14. Commentando il testo di riforma regolamentare presentato al Senato, sottolinea come, a suo giudizio, proprio il «trasformismo organizzato» abbia fino ad oggi «fatto fallire ogni tentativo di trasformare il nostro paese in una democrazia decidente, all'altezza delle grandi liberal-democrazie», G. GUZZETTA, *Finalmente una riforma vera, quella del regolamento del Senato*, cit.

<sup>114</sup> XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Doc. II, n. 38, p. 2.

<sup>115</sup> Alcune misure sono state esplicitamente previste per evitare il perpetrarsi di comportamenti ostruzionistici da parte delle opposizioni nei pochi spazi nei quali la disciplina regolamentare e la prassi del Senato ancora lo permettono, v. XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Doc. II, n. 38, p. 4.

<sup>116</sup> Una volta che ne abbia fatto richiesta almeno un decimo dei componenti del Senato (v. *supra*, § 3.2).

Non frutto di una decisione unilaterale, essendo stato approvato all'unanimità, ma evidentemente figlio della fretta è d'altra parte lo stesso testo elaborato dalla Giunta per il Regolamento del Senato, come testimoniato dalle svariate incongruenze che questo racchiude. Non resta che sperare che l'Assemblea di Palazzo Madama, oltre che correggere queste ultime, possa migliorare l'impianto complessivo della proposta.