



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2023

«I Regolamenti parlamentari dopo la
riforma di riduzione del numero dei
Parlamentari»

a cura di

Andrea Cardone, Paolo Caretti, Massimo Morisi

Giugno 2023

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-IV
Capitolo I	1-68
Capitolo II	71-112
Capitolo III	115-194
Capitolo IV	197-304
Capitolo V	307-367

Introduzione alla Ricerca

1. Oggetto della ricerca proposta quest'anno ai borsisti del Seminario è stata un'indagine sulle modifiche dei regolamenti parlamentari a seguito della riforma costituzionale che ha ridotto il numero dei parlamentari, disposta con la l. cost. n.1/2020.

È noto che, al di là di ogni altra considerazione relativa alle motivazioni e al significato di questa riforma, essa ha da subito ridato vigore ad un dibattito che ha radici lontane, centrato sulla necessità di procedere ad una profonda revisione dei regolamenti di Camera e Senato al fine di metterne le disposizioni in asse con i più recenti sviluppi della nostra forma di governo. E ha riattivato, allo scopo, il filo di un discorso più generale, non limitato a un mero *restyling* della disciplina regolamentare, ma che investe, invece, alcuni aspetti di fondo dell'attività del Parlamento e della sua funzione nel nostro assetto istituzionale: dalla disciplina del procedimento legislativo al ruolo conseguente delle commissioni; dalla disciplina dei gruppi a quella dei poteri del Governo in Parlamento; dalla configurazione normativa della funzione di indirizzo e controllo dell'esecutivo all'introduzione di forme di comunicazione esterna delle due Camere; e alla eliminazione, per finire, delle troppe asimmetrie presenti nei due regolamenti.

Sono questi solo alcuni dei principali aspetti sui quali da tempo la discussione è aperta, non solo in Parlamento ma anche nella dottrina. Su di essi la nostra ricerca intendeva accertare se e quali soluzioni innovative si andassero prospettando o consolidando o sperimentando.

2. Al fine di operare questa verifica, la ricerca si apre con un primo capitolo storico volto alla ricostruzione della disciplina regolamentare a partire dagli inizi del secolo scorso per arrivare alla “grande riforma” del 1971, alle modifiche regolamentari

introdotte negli anni '80, a quelle adottate alla fine degli anni '90 e, da ultimo, alla riforma del regolamento del Senato del 2017. Lungo tutto questo itinerario i regolamenti parlamentari hanno progressivamente rivelato la loro natura di fonti integrative del dettato costituzionale (come affermato dalla Corte costituzionale) e il loro ruolo di fonti strettamente legate all'evoluzione dei rapporti tra i poteri dello Stato e in particolare alla relazione tra Governo e Parlamento, e tra maggioranza e opposizione. Così essi hanno riflesso in modo chiaro il passaggio da una forma di governo al centro della quale si collocava il Parlamento, grazie alla sua capacità inclusiva di tutte le forze politiche ivi rappresentate, anche di quelle tenute al di fuori dell'area di Governo (nella stagione del c.d. "consociativismo"), ad un assetto diverso che vede accrescersi i poteri dell'esecutivo nel quadro di una distinzione sempre più netta tra la posizione e la responsabilità della maggioranza e quelle dell'opposizione (è la stagione dell'alternanza). Questo passaggio pur riflettendosi nella disciplina regolamentare non ha dato luogo, come sarebbe stato immaginabile e opportuno, ad una riforma organica dei regolamenti ma solo ad interventi, come è stato sottolineato, di tipo prevalentemente novellistico e parziale, scontando l'instabilità della legislazione elettorale e la frammentazione del nostro sistema politico-partitico.

3. Nasce di qui l'esigenza di una riforma organica, di cui si è detto, ma anche la permanente difficoltà a condurla in porto. Una difficoltà enfatizzata dal divergente atteggiamento di Senato e Camera di fronte alla riduzione del numero dei parlamentari e che ha visto solo il primo procedere ad un intervento articolato e incisivo sulla disciplina regolamentare, mentre la seconda si è limitata ad alcune modifiche di scarso rilievo e strettamente legate al contenuto contingente della riforma (allo svolgimento di questa vicenda è dedicato il secondo capitolo).

La differente strategia messa in campo dalle due Camere ha pertanto dato luogo ad esiti profondamente diversi, sì che solo il Senato ha saputo cogliere l'occasione offerta dalla riforma, in ciò agevolato da quanto già discusso e in parte realizzato nel 2017, allargando l'orizzonte ad una serie di questioni centrali e seguendo precise direttrici.

Innanzitutto una direttrice di carattere generale volta a rivitalizzare il ruolo dell'organo parlamentare e, in questo quadro, a soddisfare l'esigenza di contenere il fenomeno del *transfughismo*. Ciò, attraverso la previsione di specifiche disposizioni (decadenza da incarichi ecc.), di una nuova disciplina dei gruppi nonché dello *status* del senatore "non iscritto" ad alcun gruppo; poi, intervenendo sul procedimento legislativo ordinario (il vero "malato"): con l'introduzione del Comitato per la legislazione; del c.d. voto *a data certa*; e con una ridefinizione del ruolo delle commissioni "filtro" e di merito, al fine di renderlo più snello ed efficiente e di contenere, per questa via, l'effetto di prassi espropriative (si pensi all'abnorme ricorso alla decretazione d'urgenza) che hanno relegato la "legge parlamentare" ad un ruolo meramente residuale (su questo punto si veda soprattutto il capitolo terzo).

4. Questo diverso impegno riformatore ha prodotto dei riflessi anche sul piano del rapporto tra i regolamenti delle due Camere, accentuandone anziché ridurne le asimmetrie. È quanto risulta dai rapporti del quarto capitolo che mette a confronto le due discipline regolamentari (così come modificate), ma tiene conto anche delle prassi formatesi in relazione ai singoli aspetti toccati (si parla di modifiche “implicite” dovute ai pareri delle due Giunte per i regolamenti e alle decisioni dell’Ufficio e del Consiglio di Presidenza rispettivamente di Senato e Camera).
In primo luogo, si prende in considerazione la figura del “senatore non iscritto”, come novità prevista solo al Senato e la cui finalità (contenimento del *transfughismo*) si interseca con la funzione garantista propria del gruppo misto rinviando alla prassi futura ogni considerazione al riguardo. In secondo luogo, la comparazione ha interessato la disciplina delle commissioni permanenti e registra una prima seria asimmetria: al Senato il loro numero è stato ridotto, per accorpamento, da 14 a 10; la Camera ha invece lasciato invariato il numero, provvedendo solo a ridurre il numero dei componenti. Si tratta di una disarmonia di rilievo, incidendo negativamente sul procedimento legislativo, a causa della disomogeneità degli interessi rappresentati in commissione e degli ostacoli che così si impongono alle positive prassi del ricorso a riunioni e a istruttorie congiunte. Inoltre, e per la stessa ragione, è anche l’esercizio della funzione di indirizzo e controllo ad esserne condizionato. In compenso, viene meno un’altra asimmetria: l’istituzione anche al Senato del Comitato per la legislazione consente anche in questo ramo del Parlamento di esercitare un controllo sulla qualità delle leggi come da tempo avviene alla Camera, sia pure con alcune differenze quanto a composizione e funzioni (si pensi alla funzione di valutazione d’impatto). È auspicabile che in futuro si produca una “giurisprudenza” unitaria tra i due comitati, così da consentire al Parlamento di incidere in modo più significativo sulla qualità dei prodotti normativi. Di contro, permangono differenze nella disciplina dei poteri di controllo, solo marginalmente toccati dagli interventi riformatori, e negli sviluppi del nostro bicameralismo paritario, con specifico riferimento al procedimento legislativo (alla luce di quella prassi che va sotto il nome di “monocameralismo di fatto”).
5. La ricerca si chiude con un capitolo interamente dedicato alle prospettive, muovendo da quanto sta avvenendo alla Camera dei Deputati in vista del superamento dell’atteggiamento minimalista sin qui tenuto attorno alla riforma regolamentare, sulla scorta delle importanti comunicazioni alla Giunta del Presidente Fontana. Riemergono così, infatti, temi già oggetto di precedenti discussioni e istruttorie: dal ruolo delle commissioni permanenti, all’apertura esterna dell’attività parlamentare; dall’introduzione di nuovi strumenti di controllo al rafforzamento della funzionalità del Comitato per la legislazione; dalla valutazione delle politiche pubbliche all’opera di manutenzione del regolamento al fine di eliminare istituti obsoleti e desueti.

Le conclusioni cui giungono i diversi rapporti in cui si articola la ricerca risultano dunque problematiche. L'interrogativo di fondo, sottolineato all'inizio, circa la spinta che poteva venire dalla riforma costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari a favore di una revisione organica dei regolamenti delle due Camere non può che avere, al momento, una risposta solo parzialmente positiva. Molti dei problemi che compromettono l'efficienza dell'organo parlamentare e che possono trovare una soluzione nella disciplina regolamentare sono per ora rimasti sul tappeto. Tuttavia i segnali che vengono dalla Camera dei Deputati in questo avvio di legislatura sembrerebbero prospettare una nuova stagione riformatrice: nell'auspicio che i due regolamenti sappiano finalmente coniugare efficienza e corretta dialettica democratica, nel quadro di una visione generale e complessiva dell'attività del Parlamento in linea con i compiti che esso è ancora chiamato ad assolvere nella forma di governo vigente.