



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

# **Capitolo II**

di

Paolo Fornasiero

Paolo Inturri

Emanuela Rassu

Simone Scala

## CAPITOLO II

### DOPO LA LEGGE COSTITUZIONALE 19 OTTOBRE 2020, N. 1, QUALE STRADA PER I REGOLAMENTI PARLAMENTARI?

#### INTRODUZIONE

di *Paolo Fornasiero, Paolo Inturri, Emanuela Rassu e Simone Scala*

L'obiettivo di questo secondo capitolo è valutare il differente approccio tenuto dalle due Camere nel procedimento di revisione dei loro regolamenti.

Al fine di perseguire tale obiettivo il primo contributo si concentra dapprincipio su quello che è stato l'antefatto della revisione regolamentare ovvero la modifica costituzionale apportata dalla l. cost. 1/2020 che ha inciso marcatamente sul numero dei componenti del Parlamento. In tal senso si tratteggia quello che è stato il legame tra le due vicende e si cerca di comprenderne la più intima connessione logica. Da questa analisi emerge un quadro in cui la politica si è dimostrata più attenta a sottolineare il risparmio economico derivante dall'operazione che ad enfatizzare la possibilità di cogliere l'occasione per una rivitalizzazione del Parlamento. Una netta scelta comunicativa che sicuramente va verso quelle che sono le più recenti tendenze dell'elettorato, ossia la fluidità e l'attenzione precipuamente rivolta a tematiche con riscontri immediati. In assenza di una inclinazione programmatica della classe politica, pare inevitabile che quella che doveva essere un'ottima occasione per dare nuova linfa al massimo istituto della rappresentanza politica, si è risolta in un intervento incompleto. Nello specifico il primo contributo conclude evidenziando come il coordinamento tra i due rami sia stato forse l'aspetto della vicenda in cui si sono ravvisate le maggiori manchevolezze, palesate anche dalla mancata costituzione di molti organi bicamerali. Infine, è mosso l'auspicio alle camere verso un approccio più coordinato per il futuro, in quanto pare l'unica via per raggiungere una maggiore incisività dell'organo Parlamento nel suo complesso.

Alla luce del quadro generale appena tracciato, il secondo paragrafo si sofferma sull'*iter* seguito dal Senato per la riforma del proprio Regolamento, ripercorrendo le proposte di modifica regolamentare presentate dai vari gruppi parlamentari. Dai vari interventi svolti in Giunta per il regolamento emerge, infatti, una volontà pressoché unanime di approfittare delle modifiche dettate dalla riforma costituzionale in parola per introdurre anche altre modifiche che si sono dimostrate quasi necessarie in forza della prassi affermatasi. Pertanto, si cercherà di evidenziare come le modifiche approvate non siano state frutto di una necessità meramente aritmetica, ma anche di una volontà politica condivisa. Infine, si prospetta la possibilità, nella XIX legislatura, di intraprendere un percorso di riforma organica che sia comune ad entrambi i rami del Parlamento per consentire alle Camere di riaffermare la propria centralità.

Di seguito, si prosegue esaminando nello specifico le strade aperte che la Camera aveva dinanzi a sé a seguito dell'esito positivo del referendum costituzionale e quelle che poi ha effettivamente intrapreso, ricostruendo cronologicamente quelle che sono state le riflessioni

della Giunta per il Regolamento e riassumendo gli elementi di criticità che hanno dato impulso alle azioni della Camera nel corso della XVIII e XIX Legislatura.

Infine, il contributo in chiusura del presente capitolo si sofferma sul ruolo che lo scioglimento delle Camere e il conseguente periodo di *prorogatio* hanno giocato sulla inerzia riformatrice della Camera dei deputati nel corso della XVIII legislatura. In particolare, ci si sofferma sulla ricostruzione dei poteri e delle prassi delle Camere durante tale periodo, onde comprendere in che termini la *prorogatio* possa limitare la potestà dei due rami del Parlamento nel modificare i propri regolamenti.

## FACOLTÀ O OBBLIGO? RIFLESSIONI SULLE REVISIONI REGOLAMENTARI A SEGUITO DELLA LEGGE COSTITUZIONALE 1/2020

di *Paolo Fornasiero*

SOMMARIO: 1. L'impatto del "taglio" dei parlamentari sulle due camere - 1.1. L'aritmia tra la politica e la tecnica - 1.2. L'inerzia, tattica per una riforma silente? - 2. Populismo legislativo e parlamentarismo - 2.1. Eppur si muove, il momento proattivo delle Camere - 3. Conclusioni

### *1. L'impatto del "taglio" dei parlamentari sulle due camere*

La legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1<sup>1</sup>, ha ridotto sensibilmente il numero dei Parlamentari, infatti, sia la Camera dei Deputati, sia il Senato della Repubblica sono stati oggetto di una decurtazione del numero dei loro membri pari al 36,5%. Se la decurtazione in termini percentuali è stata identica, in termini assoluti il risultato è stato differente, infatti, la Camera ha perso 230 membri, mentre il Senato 115<sup>2</sup>.

L'impatto di questo massiccio "taglio" non poteva che esser rilevante sulla funzionalità complessiva del Parlamento; per questa ragione l'analisi degli approcci tenuti dalle due Assemblee nella revisione dei loro regolamenti deve partire con qualche riflessione proprio su questo punto. Pare determinante, a tal proposito, cogliere quello che è l'effettivo legame tra la revisione costituzionale e gli interventi di manutenzione regolamentare successivamente occorsi.

Il primo elemento da mettere in luce nella ricerca di questo legame è il fatto che nella storia costituzionale, così come nella storia statutaria, sono state molte le variazioni numeriche dei componenti delle due Camere, ma, nonostante questo, non si è mai avuto un consequenziale intervento sui regolamenti parlamentari<sup>3</sup>.

Il secondo elemento da mettere in luce, invece, è che l'intervento costituzionale in oggetto si inseriva in un più ampio programma di revisione dell'apparato istituzionale. In questa sede basti rammentare che i vari interventi di riforma, di natura puntuale e non organica, miravano nel complesso a due obiettivi: ridurre i costi della politica e migliorare il funzionamento del procedimento legislativo.

Alla luce dei due elementi sopracitati, una revisione regolamentare sembrava non opzionale ma necessaria in quanto, sia per restituire funzionalità ad un consesso ridimensionato - il cui funzionamento è legato in diversi casi a procedure attivabili da un certo

---

<sup>1</sup> Tale revisione costituzionale ha, inoltre, ridotto il numero di Senatori eletti per Regione e fissato a 5 il numero di Senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica.

<sup>2</sup> Il *quantum* della riduzione, quantomeno nella dialettica politica, non è stato motivato, ovvero non si è mai spiegato perché si è optato specificamente per un taglio di queste dimensioni. Pertanto, va preliminarmente escluso che la proporzione della riduzione abbia una chiara ragione, sia essa matematica o sia essa comparatistica; eppure, in tutte le proposte di modifica avutesi nella XVIII legislatura si rintracciava questa singolare convergenza sul numero dei Parlamentari immaginati per il futuro.

<sup>3</sup> Per una ricostruzione puntuale sulle modifiche alla composizione delle camere che comunque, va doverosamente precisato, non hanno mai avuto le proporzioni della mutazione in analisi, si veda: E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia*, in *Meno parlamentari più democrazia* (a cura di), E. ROSSI, Pisa university press, 2020.

numero di componenti<sup>4</sup>- sia per migliorare il procedimento legislativo, bisogna pur sempre intervenire sui regolamenti. Infatti, è la fonte regolamentare, così come stabilito in Costituzione, la fonte consacrata precipuamente sia alla disciplina del funzionamento sia alla disciplina dell'organizzazione di queste Assemblee<sup>5</sup>.

Dunque, il legame tra la revisione costituzionale e le revisioni regolamentari del 2022 è, come era lecito aspettarsi, casuale oltreché temporale. Il rapporto però non va assolutizzato; l'esigenza di una revisione delle regole interne era avvertita nitidamente già da diversi anni e, a dimostrazione di ciò, si può far riferimento sia al vivace dibattito dottrinale, sia alla recente riforma del 2017 del regolamento del Senato<sup>6</sup>.

In altre parole, non si può escludere né che, anche in assenza del "taglio" le Camere, nel breve-medio periodo, avrebbero comunque rivisto i loro regolamenti; né, per converso, si può escludere che le Camere avrebbero potuto funzionare, anche nella XIX legislatura senza un intervento di manutenzione regolamentare.

Usando termini matematico-statistici, si può affermare che la riforma costituzionale, modificando il numero dei Parlamentari, non ha fatto altro che aumentare le probabilità dell'evento "riforma regolamentare", evento che però manteneva una certa intrinseca aleatorietà.

In realtà per capire quale legame ci sia tra i due eventi ricordati, bisogna introdurre un'ulteriore piano di analisi. Pare, infatti, che la necessità di un intervento di manutenzione regolamentare fosse avvertita per lo più tra i tecnici. I costituzionalisti e i funzionari parlamentari, in sostanza, gli addetti ai lavori, hanno visto da subito questo momento come una "finestra di opportunità"<sup>7</sup>, come un'ultima chiamata per un'operazione di efficientamento dell'impalcatura parlamentare.

Invece, la stessa considerazione non può essere fatta per quanto riguarda la politica e l'opinione pubblica. Su quest'ultimo versante, se il tema appariva, lo faceva stagliato in secondo piano, adombrato da quella che era ritenuta l'imprescindibile necessità di ridurre i costi della politica<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Si pensi in particolar modo alle disposizioni regolamentari che fanno esplicito riferimento a numeri cardinali. Per un'elencazione si veda:

R. IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il "cantiere" delle riforme regolamentari*, Rassegna Parlamentare, 2, 2020.

<sup>5</sup> Sul potere-dovere, connaturato nelle necessità pratiche di funzionamento del collegio parlamentare, di dotarsi di un proprio regolamento, si veda per tutti la voce: A. MANZELLA, *art. 64 Costituzione*, Commentario della Costituzione, Zanichelli, 1986.

<sup>6</sup> Per quanto riguarda il vivace dibattito dottrinale sulla revisione regolamentare, recentemente ravvivatosi, si veda: V. LILLIPOLIS, (a cura di) *A cinquant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive*, Il Filangeri, 2021.

A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Mucchi, 2020.

<sup>7</sup> L'espressione testuale è stata ripresa da: N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve fare) con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, Federalismi, ottobre 2020.

<sup>8</sup> Si consideri, per esempio, il punto numero 20 del contratto di governo tra Lega e M5S, "*riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta*". Sul tema è poi tornato il ministro *pro tempore* per i rapporti con il parlamento e la democrazia diretta Riccardo Fraccaro. Si veda a titolo esemplificativo di questo intendimento la sua audizione, presso le Commissioni per gli affari costituzionali della Camera e del Senato, sulle linee programmatiche del 12 luglio 2018.

L'imprescindibile necessità di ridurre i costi è stata ben evidenziata da diversi autori:

"Non resta che constatare che la riduzione del 36,5 per cento del numero dei componenti di Camera e Senato va ricondotta, sul piano politico, prevalentemente alla volontà di dare un segnale simbolico al sentimento di antipolitica

La chiave di lettura proposta, seppure sconti qualche semplificazione, permette quindi di iniziare ad inquadrare la vicenda; permette di ipotizzare che l'approccio tenuto dalla componente politica delle due Assemblee sia stato differente da quello diffuso all'interno della dottrina giuspubblicistica<sup>9</sup>.

Da un lato, quindi, c'era l'esigenza di portare un risultato immediato e tangibile all'elettorato, dall'altro c'era l'esigenza di utilizzare il taglio come un grimaldello per dare una nuova linfa all'intera architettura parlamentare.

Ecco che le probabilità di cui si parlava prima assumono due valori ben differenti. La probabilità di una massiccia revisione dei regolamenti veniva percepita (o forse auspicata) come elevata dagli esperti, mentre da parte di diversi politici veniva percepita come lontana, o meglio veniva percepita come un passaggio incidentale nel percorso verso il diverso (e vero) obiettivo politico della riduzione dei costi.

### *1.1. L'aritmia tra la politica e la tecnica*

Ipotizzare che l'approccio rispetto alla manutenzione regolamentare propugnato dalla dottrina sia stato diverso da quello poi effettivamente tenuto dalla classe politica, e ipotizzare che questo sia stato causato da un'inevitabile aritmia tra i due corpi, forse, può trovare un appoggio in uno specifico precedente storico, ossia la riforma del Titolo V<sup>10</sup>.

Perché è vero che difficilmente la storia si ripete, ma è bene tenere a mente che le diverse dinamiche politico-costituzionali hanno tra loro una certa ciclicità e, dunque, anche l'esperienza maturata in passato può rivelarsi una buona lente interpretativa per il presente. Per il caso di specie, è interessante notare il legame creatosi in ambo i casi tra fattori quali i regolamenti parlamentari, le modifiche costituzionali e la prontezza d'intervento del legislatore.

Scendendo nello specifico, in dottrina si è osservato che l'intervento di revisione costituzionale della legge costituzionale n. 3/2001, de jure, ha comportato un radicale stravolgimento dell'assetto istituzionale del paese; de facto, però, molto di quanto previsto non è stato mai attuato da previsioni puntuali del legislatore. Anzi, la riforma del 2001 è ritenuta uno dei casi più evidenti in cui la politica ha dimostrato il suo disinteresse per il lato attuativo, determinando consequenzialmente il necessario intervento della tecnica, in primis della Corte costituzionale<sup>11</sup>. Un intervento più attento - logicamente - a garantire la stabilità

---

che serpeggia in alcuni strati della società, imputando ad un organo asseritamente "pletorico" l'inefficienza decisionale e gli "alti" costi della politica".

F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, Nomos, 3, 2019.

Sullo stesso tema icastiche anche le parole del Prof. Marchetti "Quella dei risparmi di spesa è stata la principale, se non l'unica, motivazione utilizzata dai sostenitori della riforma per promuoverne e sostenerne l'approvazione sia nelle sedi parlamentari che dinanzi l'opinione pubblica" in A. MARCHETTI, *Sulla riduzione dei costi della politica, in Meno parlamentari più democrazia* (a cura di), E. ROSSI, Pisa university press, 2020.

<sup>9</sup> Quanto detto è chiaramente una semplificazione in quanto non mancano gli esempi di parlamentari più sensibili alla tematica della revisione dei regolamenti, certo che, a livello globale, risultano essere la minima parte. Dunque, operare una simile semplificazione, non appare una schematizzazione capace di travisare il contenuto delle vicende qui descritte.

<sup>10</sup> Altro esempio di inattuazione delle previsioni di legge a causa dell'inerzia nella revisione regolamentare è l'art. 5 della l.cost. 1/2012 (in merito alla funzione di controllo della finanza pubblica delle Camere).

<sup>11</sup> Per un'analisi generale di quanto è stato attuato della riforma costituzionale del 2001, si veda: A. D'ATENA, *Diritto regionale*; Giappichelli; 2022.



dell'impalcatura già esistente che, piuttosto, ad assicurare la completa realizzazione di quanto annunciato dal legislatore.

Ai fini della presente trattazione il passaggio che viene più in rilievo è quello sul sistema predisposto per raccordare il centro e la periferia.

Nel testo della l. cost. 3/2001, infatti, il primo comma dell'art. 11 recita: "Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali".

Questo passaggio pare interessante, in quanto nel quadro dell'organica revisione costituzionale, il legislatore demandava alla fonte regolamentare l'adozione di una disciplina transitoria.

Cercando di rimanere nella traccia della trattazione di questo contributo, non è rilevante la generale inattuazione del Titolo V, e, nemmeno, pare rilevante la specifica inattuazione dell'articolo 11; quantomeno agli occhi dello scrivente, pare rilevante il fatto che la dinamica tra i tre fattori (regolamenti parlamentari, modifiche costituzionali, prontezza del legislatore) è molto simile, rispetto a quella avuta nel 2020.

In entrambi i casi si è adottata una revisione costituzionale e, sempre in entrambi i casi, per la migliore implementazione era necessario un deciso intervento regolamentare, intervento che, nonostante i richiami degli esperti è rimasto per lo più in attesa di una concreta realizzazione<sup>12</sup>.

Non pare discutibile, infatti, che per una piena implementazione della forma di Stato regionale un raccordo Stato-autonomie fosse necessario, così come non pare discutibile che per una piena implementazione del ruolo del Parlamento un nuovo impianto regolamentare - e non il solo taglio dei suoi membri - sia necessario.

Eppure, osservando proprio il primo caso si ha la plastica dimostrazione di come sia difficile, più che l'attuare una revisione costituzionale formalmente, l'attuare una revisione costituzionale materialmente.

---

Tra i numerosi scritti sulla questione, si segnalano:

G. TARLI BARBERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a vent'anni dalla riforma del titolo V della Costituzione*; Le Regioni, 1, 2021.

M. CECCHETTI, *La Corte Costituzionale e le regioni*; lezione del corso di diritto regionale del Seminario Tosi, 2022.

<sup>12</sup> Il tema dell'integrazione della commissione per le questioni regionali è un sempreverde della dottrina costituzionale. Diverse sono le implicazioni del mancato adattamento e diverse sono le variazioni interpretative possibili, si pensi a temi dibattuti quali: la composizione, le modalità di votazione e il tipo di fonte da utilizzare.

Sul punto si veda:

L. GIANNITI, *Prime considerazioni sull'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*; Rivista giuridica del mezzogiorno, 2009.

R. BIFULCO, *Il contributo dei regolamenti parlamentari alla configurazione della forma di Stato: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*; Astrid, 2006.

N. LUPO, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*; Rassegna parlamentare, 2007.

Negli anni scorsi una qualche surrettizia e parziale attuazione di quest'integrazione si è avuta per il tramite del regolamento interno, una misura certamente utile ma, altrettanto certamente, non risolutiva. Sul punto si veda:

M. DI FOLCO, *Il nuovo regolamento della Commissione per le Questioni regionali sulla consultazione delle autonomie territoriali: un passo in avanti nella realizzazione del principio di leale collaborazione nel procedimento legislativo*, IPOF, 2018.

Forse ciò accade perché attuare quanto statuito nella carta costituzionale richiede un insieme di interventi normativi e regolamentari dalla scarsa risonanza mediatica e dunque dal basso dividendo elettorale, e, per converso, dall'elevata tecnicità e complessità.

Tale considerazione non viene meno neppure nel caso di puntuali revisioni costituzionali, come quella operata attraverso la l. cost. 1/2020. L'assioma per cui la tecnica delle singole riforme "a grappolo" sia di più facile esecuzione rispetto una riforma organica, infatti, è tutto da dimostrare<sup>13</sup>.

La tecnica delle puntuali riforme costituzionali, tecnica adottata nel corso della XVIII legislatura richiede comunque attenzione alla fase attuativa, specie per quanto riguarda il coordinamento; il rischio concreto, altrimenti, è che il dettato costituzionale riformato si limiti ad essere, oltre che una mera statuizione di principio, anche disorganico e incoerente<sup>14</sup>.

Certo è che, al di là della convenienza ad operare secondo una grande riforma oppure secondo una serie di interventi puntuali, nella XVIII legislatura si è dovuto optare per la seconda alla luce della composita maggioranza di governo e dell'esito, a dir poco infelice, dei più recenti tentativi di attuare una riforma costituzionale organica<sup>15</sup>.

Al di là delle valutazioni sul differente metodo utilizzato, il parallelo tra le due riforme costituzionali può fornire un ulteriore spunto di riflessione, ossia può portare ad interrogarsi sulla necessità o meno di una disciplina transitoria.

Nel 2001, al già citato articolo 11, si era fissata una disciplina che doveva far da ponte nell'attesa di una più integrale revisione del sistema dei raccordi centro-autonomie; che di questo impianto nulla, o poco più, sia stato effettivamente attuato, non conta, conta invece sottolineare come una disciplina transitoria fosse, almeno in astratto, prevista.

Nel 2020, al contrario, il legislatore non ha predisposto nessuna disciplina transitoria<sup>16</sup>.

L'assenza di questa disciplina ponte, come sottolineato anche dagli esperti durante le audizioni svolte nel quadro dell'istruttoria legislativa nella I Commissione, poteva generare una certa confusione nella fase di transizione<sup>17</sup>. Al tempo non c'era alcuna certezza in merito

---

<sup>13</sup> *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*; N. Lupo, Quaderni costituzionali, 3, 2020.

<sup>14</sup> Su come una riforma costituzionale inizi ad operare solo quando viene attuata e su come una riforma senza seguito sia nociva per la solidità e la certezza del sistema, cfr. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*; Laterza, 2016.

<sup>15</sup> Il più immediato precedente è chiaramente quello della riforma Renzi-Boschi del 2016. Per un'interessante ricostruzione dei vantaggi dell'uno e dell'altro metodo di revisione costituzionale si veda l'introduzione de: F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di); *Due Camere, un Parlamento, per far funzionare il bicameralismo*, Passigli Editore, Perugia, 2017.

<sup>16</sup> Con particolare riferimento al paragrafo n. 4 si veda: G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali*; Osservatorio costituzionale AIC, 3, 2019.

<sup>17</sup> La I Commissione della Camera dei Deputati il 19 marzo 2019, ai sensi dell'art. 144 del R.C., ha deliberato l'apertura di un'indagine conoscitiva dal titolo:

Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante «Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari».

La rapida indagine conoscitiva, conclusa il 3/04/2019, ha visto l'apporto di diversi professori universitari.

Il resoconto stenografico di tali contributi è disponibile al link: [https://www.camera.it/leg18/1101?idLegislatura=18&idCommissione=&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c01\\_riduzione&calendario=false&soloSten=false&foglio=true&shadow\\_organoparlamentare=2801](https://www.camera.it/leg18/1101?idLegislatura=18&idCommissione=&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c01_riduzione&calendario=false&soloSten=false&foglio=true&shadow_organoparlamentare=2801)

all'an, al quando e al quomodo del provvedimento di revisione regolamentare. Tanto che, si ricordi, la Camera dei Deputati ha aperto i lavori nella XIX legislatura con un regolamento completamente inalterato e questo, come era stato paventato, ha creato dei disguidi, si pensi a titolo unicamente esemplificativo alla composizione delle Commissioni bicamerali e alla costituzione dei gruppi parlamentari<sup>18</sup>.

Dunque, quello che sembra emergere dal presente paragrafo è che nella vicenda in esame, così come già accaduto in passato, le esigenze della politica siano procedute ad un ritmo differente da quelle della tecnica e pare che ciò abbia determinato una maggiore attenzione a raggiungere i traguardi più visibili e immediati, tralasciando quelli meno attrattivi agli occhi dell'opinione pubblica.

### 1.2. *L'inerzia, tattica per una riforma silente?*

Molti dei contributi pubblicati in dottrina hanno posto l'attenzione sul fatto che un mancato adeguamento dei regolamenti ai nuovi numeri sarebbe stato un modo per attuare una riforma silente, ovvero sarebbe stato un modo per razionalizzare alcuni aspetti della vita parlamentare, senza alcun intervento di diritto positivo, a tutto vantaggio dei gruppi di maggiori dimensioni<sup>19</sup>.

Con il senno di poi, è possibile notare come al Senato questa tattica della riforma tacita tramite l'inerzia non si sia avverata e nemmeno alla Camera, seppure dopo un percorso più accidentato, si è concretizzata quest'opzione. Nonostante questo, tale ipotesi era tutt'altro che peregrina, ne è dimostrazione la tempistica con cui i regolamenti delle due Camere sono stati rivisti.

A corroborare tale timore, inoltre, c'era la storica tendenza delle Camere di fuggire dal diritto positivo; dunque, si sarebbe potuto legittimamente ipotizzare un intervento di revisione - specie per quanto riguarda i quorum - fatto secondo un canale informale, come ad esempio poteva essere un parere della Giunta per il regolamento o un atto del Presidente dell'Assemblea<sup>20</sup>.

Fortunatamente quanto detto non si è realizzato, avrebbe infatti posto in essere tutta una serie di problematiche, in quanto si sarebbe attribuito un ulteriore spazio al diritto parlamentare informale, ciò, molto probabilmente, a scapito delle garanzie costituzionali a favore del parlamentare e del cittadino.

Se né la cosiddetta "opzione zero" e nemmeno la "nuclear option" hanno visto la luce, un dubbio comunque rimane. Non si è capito se il legislatore costituzionale, nel momento in cui ha tralasciato qualsivoglia disposizione transitoria, ha adottato una decisione cosciente;

---

<sup>18</sup> L. BARTOLUCCI, *Le nuove camere alla sfida delle asimmetrie su gruppi e commissioni bicamerali*, in Luiss policy brief, 25, 2022.

<sup>19</sup> Si pensi al quorum fissato dai regolamenti per la creazione di un gruppo parlamentare, ovviamente un Parlamento con un minor numero di effettivi avrebbe visto, per le varie aggregazioni politiche, più difficile la creazione di un gruppo. Tra l'altro, va rammentato che alla Camera la soglia pari a 20 Deputati per la costituzione di un gruppo è inalterata dal 1921 (quando i membri dell'assemblea erano 508).

Il tema dell'inerzia (c.d. opzione zero) come tattica dei gruppi parlamentari maggiori come modo per riformare a loro vantaggio le previsioni dei regolamenti è analizzata nel dettaglio in: R. IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il cantiere delle riforme regolamentari*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2020.

<sup>20</sup> L'opzione di intervento "normativo" del presidente di assemblea è definita da R. Ibrido, riprendendo le vicende statunitensi, nell'opera sopra citata come la *nuclear option*.

ovvero, non si è capito se la razionalizzazione tramite inazione fosse un corollario della riforma costituzionale o meno.

Dipanare questa matassa pare impossibile poiché i proponenti della riforma mai si sono espressi sul punto<sup>21</sup>.

Questo pare indicativo del generale approccio della classe politica alla riforma, sia del testo costituzionale sia dei regolamenti.

Il silenzio su un aspetto così dirimente accresce le quote di coloro i quali sospettano che il "taglio" sia dipeso ben più dall'istanza del "tagliare i costi della politica", che da quella del "migliorare il funzionamento delle istituzioni"<sup>22</sup>. E, ancor di più, accresce le quote di coloro i quali sospettano che il "taglio" sia stato avanzato più come un intervento spot, che come un segmento nel processo di rin vigorimento del Parlamento e del circuito democratico.

In altre parole, sarebbe stata una scelta legittima quella di non rivedere i quorum previsti dai regolamenti, se solo fosse stata motivata. L'inerzia, senza alcuna rivendicazione politica, senza nessuna spiegazione, non può che far sospettare l'assenza di un disegno complessivo.

Traendo le conclusioni del ragionamento sopra tratteggiato, il legame che si cercava dappprincipio tra la riforma costituzionale e la riforma regolamentare sembra, a livello fattuale, dovuto al comune *modus operandi* avuto dalla classe politica su entrambi i fronti; ossia le due vicende sono state accomunate da un approccio della politica attento a rispondere in primis alle istanze dell'elettorato e, solo in secundis, alle esigenze tecniche evidenziate dagli addetti ai lavori.

La consistenza dell'istanza popolare può dirsi confermata dall'esito del referendum costituzionale<sup>23</sup>, in questo senso la risposta della politica è stata pronta, reattiva e quasi immediata; dall'altro lato però la risposta data alla tecnica è stata più distratta e, dunque, più lenta. Ecco perché le due camere sono intervenute a modificare i loro regolamenti solo in extremis, tra l'altro, facendolo non in maniera organica, ma anzi, in maniera relativamente puntuale<sup>24</sup>.

## 2.1. Populismo legislativo e parlamentarismo

---

<sup>21</sup> D. PICCIONE, *Riduzione del numero dei parlamentari e funzionamento dei collegi di Senato e Camera: metodo e prospettive della revisione regolamentare*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, studi di teoria e ricerca sociale*, 1, 2022.

C. TUCCIARELLI, *Organizzazione e funzionamento delle Camere: quale impatto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari?*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, studi di teoria e ricerca sociale*, 1, 2022.

<sup>22</sup> *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*; F. BIONDI DAL MONTE in *Meno parlamentari più democrazia* (a cura di), E. ROSSI, Pisa university press, 2020.

<sup>23</sup> Il consenso dell'elettorato alla riforma, oltre che dalle esternazioni nei talk show, nei social media e nelle testate giornalistiche, è stato ribadito dall'esito referendario. Quasi 18 milioni di italiani, ossia circa il 70% dei votanti, hanno contrassegnato il sì; un risultato che non lascia spazio a ulteriori dubbi.

I dati sulla pagina web di Eligendo al link: <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=20/09/2020&es0=S&tpa=Y&lev0=0&levsut0=0&ms=S&tpc=A>

<sup>24</sup> Chiaramente l'intervento del Senato è stato, ad ora, ben più vigoroso di quello della Camera ma, nonostante questo, pare difficile definirlo un intervento di revisione propriamente organico.

Si è detto in precedenza che il legislatore in diverse occasioni ha dimostrato di procedere con due differenti velocità, una più spedita in risposta alle esigenze dell'elettorato e una più lenta in risposta alle esigenze della tecnica.

Tale considerazione si basa sull'assunto che le esigenze degli uni e degli altri non combaciano.

Per cercare di dimostrare questo punto si può far riferimento al concetto di populismo legislativo<sup>25</sup>, in sostanza si può sostenere che quanto accaduto sia figlio - anche - dell'arrivo di forze partitiche populiste in Parlamento.

Lo sbarco di queste forze in Parlamento ha coinciso, in altre parole, con il diffondersi di una sorta di approccio contro-istituzionale tenuto all'interno dell'istituzione stessa; si è inverata una dinamica chiaramente nociva, a monte per il prestigio dell'istituzione, a valle per la sua funzionalità. Pare chiaro, infatti, come un'istituzione delegittimata fatichi a esser efficace nel suo agire.

Inoltre, questo approccio populista mal si coniuga con un'istituzione quale il Parlamento, istituzione che per sua natura è rappresentativa della Nazione. Il punto dirimente è l'accezione dei termini qui utilizzati; la rappresentanza politica, infatti, non può essere una semplice trasposizione della sommatoria volontà dei rappresentati, in quanto la semplice trasposizione dev'esser filtrata dal dialogo tra i rappresentanti, dev'esser nobilitata dal confronto tra visioni ideologiche divergenti, per poter giunger ad essere "interesse nazionale" e non interesse particolare.

Il fraintendimento che spesso si è avuto a livello di opinione pubblica, ma non solo, ha portato molti a credere che il buon parlamentare sia quello che segue pedissequamente l'interesse dei suoi elettori, ciò è sbagliato ed è, ancor prima, figlio dell'erroneo assunto per cui il Parlamentare operi sulla base di un mandato di rappresentanza giuridicamente intesa. Il mandato parlamentare è tutt'altra cosa. Ciò considerato, alla luce anche del fatto che le forze politiche promotrici del "taglio" erano le stesse promotrici dell'introduzione del mandato imperativo, si può realisticamente dire che la riforma in analisi poggiava su motivazioni erronee<sup>26</sup>.

Per la comprensione delle dinamiche qui tratteggiate, però, appare necessario un ulteriore passaggio, questa volta verso l'ambito politologico. Nello specifico, non si può comprendere una dinamica giuridico-istituzionale come quella alla base del procedimento di revisione dei regolamenti parlamentari, se non si analizzano anche i protagonisti politici della vicenda<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Il termine sta conoscendo un'ampia diffusione anche nel mondo del diritto, specie per indicare il fatto che la legge non è più il punto di equilibrio, il compromesso individuato dai rappresentanti, ma è piuttosto vieppiù il punto di caduta della volontà direttamente espressa dai rappresentati. La tendenza porta a una perdita di valore della legge che non riesce più a essere sintesi matura di diverse istanze.

cfr. N. LUPO, *Populismo legislativo? continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana*, in *Ragion pratica*, 1, 2019

G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI (a cura di), *Italian populism and constitutional law*, Palgrave Macmillan, London, 2020.

<sup>26</sup> N. LUPO, *Una riforma giusta con la motivazione sbagliata*, *Rivista Il Mulino*, 2019.

<sup>27</sup> Parlare di diritto costituzionale, e in specie parlamentare, utilizzando una lente attenta anche alle dinamiche partitico-politologiche è fondamentale. Per avere contezza dell'importanza di questo legame, basti pensare alla celeberrima voce dell'enciclopedia del diritto "*Governo, forme di*" di L. ELIA del 1985.

Sull'importanza delle discipline non giuridiche per la comprensione del diritto parlamentare cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 20-24.

Si è detto che le esigenze, e dunque le istanze rivolte alla politica, dell'elettorato erano ben diverse da quelle presentate dalla tecnica. Tale ipotesi, che pare scontata, visto che è sicuramente più facile immaginare di trovare un cittadino interessato alla riduzione dei costi della politica piuttosto che alla revisione del vetusto impianto regolamentare del 1971, può esser dimostrata tramite la teoria dell'issue yield<sup>28</sup>.

Questa teoria della scienza politica considera i partiti come attori strategici che adottano in campagna elettorale delle tematiche di policies che offrono loro dei vantaggi competitivi; ossia, i partiti più che l'ideologia di riferimento guardano i temi in cui possono smuovere l'elettorato<sup>29</sup>. Per smuovere l'elettore, quindi per convincerlo a votare, si devono selezionare temi salienti (ossia pregnanti, rilevanti) e temi su cui si ha credibilità come partito.

Dall'analisi svolta con questo impianto teorico nelle elezioni del 2018, emerge che un tema diffuso trasversalmente nell'elettorato era proprio quello della riduzione dei costi della politica. Affrontare questo settore di policy era prioritario per il 90% dell'elettorato<sup>30</sup>.

Più nel dettaglio, da quest'analisi si rileva come il ridurre i costi della politica era l'issue in cui il M5S aveva la maggior credibilità e tra i suoi elettori questo era il tema più saliente, ancor prima del reddito di cittadinanza!

Non stupisce, al contrario, rilevare l'assenza di issue quali il miglior funzionamento del sistema istituzionale o la valorizzazione del Parlamento.

Quanto si può evidenziare, dunque, è un approccio della politica attento a rispondere alle più immediate richieste dell'elettorato. Conseguenza di quanto tratteggiato è il fatto che si è accantonato il tentativo della grande riforma della Parte II della Costituzione. I partiti, quindi, hanno per il momento lasciato da parte la battaglia che sul campo delle riforme istituzionali più li ha stimolati nell'ultimo quarantennio, per virare verso nuovi orizzonti. Per avere il vento in poppa oggi è meglio concentrarsi su riforme single issues che, oltre ad essere più immediate agli occhi di un elettore poco costituzionalmente alfabetizzato, risultano più comunicabili.

Sul significato di tale passaggio si ritornerà nelle conclusioni, ora, per chiudere il cerchio, è necessario precisare quanto fatto tra la fine della XVIII legislatura e l'inizio della XIX dalle due Camere per rivedere i loro regolamenti.

Prima di trarre qualsiasi conclusione, infatti, è necessario comprendere se la Camera e il Senato si sono dimostrati pronti alla logica sopra descritta, oppure se hanno, in sede di revisione regolamentare, introdotto elementi innovativi e capaci di arginare la marginalizzazione del Parlamento.

## *2.1. Eppure si muove, il momento proattivo delle Camere*

---

<sup>28</sup> L. DE SIO, T. WEBER, *Issue yield: A model of part strategy in multidimensional space*, American political science review, 4, 2014.

<sup>29</sup> La teoria in questione ha potuto trovare pieno sviluppo e successo negli anni recenti. Negli ultimi due decenni si è sempre più affermato un voto post-ideologico, conseguentemente più volatile e scostante. Essendo diventata la competizione elettorale una sorta di "mercato", logico pare che ogni soggetto politico cerca di confezionare la proposta elettorale più appetibile per il maggior numero di elettori.

Si veda per una trattazione generale:

M. COTTA, L. VERZICHELLI, *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2020.

<sup>30</sup> V. EMANUELE, N. MAGGINI, A. PAPARO, *Un'opinione pubblica di sinistra sull'economia e di destra sull'immigrazione: il terreno ideale per i partiti post-ideologici?*, in A. CHIARAMONTE, L. DE SIO (a cura di), *Il voto del cambiamento: le elezioni politiche del 2018*, Il Mulino, 2018.

Il Senato prima e la Camera poi sono intervenuti, nel corso del 2022, a modificare i loro regolamenti.

Nel presente paragrafo si ragionerà ancora sull'approccio tenuto dalle due istituzioni e, in generale, della consequenzialità di tali interventi rispetto la revisione costituzionale del 2020. Le specifiche misure adottate, in questi interventi di riforma, saranno invece l'oggetto dei prossimi contributi cui, in tal senso, si fa rinvio.

Il primo distinguo, tra i diversi che possono esser fatti rispetto il *modus operandi* tenuto dalle due Camere, è quello relativo al momento temporale in cui si è avuta la modifica del regolamento.

La Camera si è mossa per prima, infatti, il Presidente di Assemblea aveva convocato una riunione interlocutoria - per affrontare il tema dell'adattamento alla nuova composizione - in anticipo rispetto l'esito referendario. Il Senato, invece, ha visto la Giunta per il regolamento riunirsi solo dopo la vittoria del sì al referendum, precisamente in data 23/09/2020. In entrambi i casi la tecnica procedurale adottata ha previsto la nomina di un comitato ristretto per lo svolgimento del lavoro istruttorio; scelta quasi obbligata vista la delicatezza delle tematiche e la necessità di trovare un punto di caduta a visioni di partenza inevitabilmente contrastanti.

La XVIII legislatura ha visto, dopo un lungo stallo, nelle battute finali, accelerare le interlocuzioni in seno alle due Giunte, spesso però la modalità di lavoro informale, necessaria per i motivi di cui sopra, ha coinciso con una rilevante mancanza di trasparenza<sup>31</sup>.

Al netto di questo, il risultato raggiunto è stato diverso. Il Senato è riuscito in quello in cui la Camera non è riuscita, infatti, ha approvato la riforma già nella XVIII legislatura, seppure a Camere già sciolte<sup>32</sup>. La Camera è tutt'ora nel mezzo del procedimento di revisione e, dopo un primo intervento minimo di adeguamento avutosi a fine 2022, si attendono oggi i risultati del più ambizioso secondo binario<sup>33</sup>.

Continuando l'analisi congiunta dei due approcci, si rileva che entrambe le Assemblee nel corso dei lavori hanno utilizzato un approccio diversificato in ordine di priorità, ovvero in entrambi i casi nei resoconti delle sedute si nota come i parlamentari abbiano mirato a

---

<sup>31</sup> La Giunta per il regolamento del Senato si è mossa lungo il limite labile tra l'informale (funzionale al raggiungimento dell'obiettivo) e la mancanza di trasparenza (disfunzionale alla vita democratica); autorevole dottrina ha pertanto parlato di un procedimento, quantomeno nelle battute finali, a fari spenti.

Si veda:

V. DI PORTO, *Le riforme al regolamento del Senato conseguenti alla riduzione del numero dei Parlamentari: una cronistoria con un finale da svelare*; 3, 2021, pag. 528.

<sup>32</sup> Il periodo successivo allo scioglimento delle Camere del 21/07/2022 è stato dal punto di vista della produzione normativa tutt'altro che di poco conto. Tra agosto ed ottobre le Camere hanno approvato varie leggi attuative del PNRR, la riforma regolamentare al Senato e, addirittura, la modifica dell'art. 199 della Costituzione. Tutti questi interventi passati sottotraccia a causa forse del periodo estivo, in realtà permettono di evincere un'attività rispetto gli affari correnti inusitabilmente estesa. Cfr.

N. LUPO, *Una legislatura a ranghi ridotti, ma per ora con meno discontinuità del previsto*, Osservatorio delle Fonti, 3, 2022.

<sup>33</sup> Si vedano le comunicazioni del Presidente Fontana alla Giunta per il regolamento in data 15/11/2022. Il bollettino della Giunta è disponibile al link:

[https://www.camera.it/leg19/824?tipo=I&anno=2022&mese=11&giorno=15&view=filtered\\_scheda\\_bic&commissione=15#](https://www.camera.it/leg19/824?tipo=I&anno=2022&mese=11&giorno=15&view=filtered_scheda_bic&commissione=15#)

raggiungere prima l'obiettivo dell'adeguamento dei quorum e poi, in un secondo momento, l'obiettivo di revisione complessiva del regolamento<sup>34</sup>.

Infine, se è vero che in entrambi i consessi la priorità era quella di adattare l'impianto regolamentare alla riduzione dei parlamentari, è vero anche che il Senato ha fatto un intervento di più ampia portata e, parimenti, è lecito aspettarsi che anche la Camera interverrà lungo il c.d. secondo binario, quindi, con modifiche slegate da quelle di mero adattamento alla nuova composizione<sup>35</sup>.

Ricapitolando quanto visto, a seguito della legge costituzionale 1/2020 le Camere hanno modificato i loro regolamenti, il Senato in maniera più tempestiva e ampia, la Camera in maniera meno celere e più chirurgica. In entrambi i casi l'intenzione del legislatore era, in un caso, ed è, nell'altro caso, di apportare una serie di interventi ampi e comprensivi di aspetti ulteriori rispetto quelli toccati dalla revisione costituzionale.

Eppure, in entrambe le Assemblee e in entrambe le legislature analizzate, è mancata l'intenzione di affrontare una revisione propriamente organica e soprattutto è mancata la tanto auspicata opera di coordinamento tra i due rami.

Per queste ragioni il movimento avuto dai due corpi non pare abbia una direzione precisa. Il taglio dei Parlamentari è stato come una sorta di piano inclinato, ha determinato sì l'aumento della quantità di moto, se non addirittura la messa in moto, ma non ha imposto una traiettoria e, quindi, non ha determinato un punto di caduta preciso.

Se nelle passate stagioni del riformismo regolamentare l'intervento di modifica veniva visto come una risposta necessaria alle sollecitazioni provenienti dal sistema politico, oggi pare che non sia più così.

L'esempio ineludibile in questi casi è quello dei regolamenti del 1971, regolamenti frutto, chiaramente, di un contesto politico consociativo. La dottrina ha rilevato come in quelle battute il precipitato del dialogo politico tra le varie parti fu quello di previsioni regolamentari volte a valorizzare il principio della rappresentatività, in tal senso le pietre angolari dell'architettura parlamentare hanno influenzato la pianta dell'intero edificio<sup>36</sup>.

Dunque, se in passato, prima dell'inizio dei lavori l'ideale regolativo verso cui tendere (es. la rappresentatività nel 1971) era chiaro da principio; anzi, la modifica regolamentare era l'esito a valle di un chiaro intendimento a monte, oggi pare che le cose stiano diversamente.

Il movimento di cui si parlava prima è perciò ondivago.

Date le condizioni, appare logicamente lontana dalla realizzazione una revisione dei regolamenti capace di ricentralizzare il Parlamento nell'assetto istituzionale, e la situazione non sembra destinata a modificarsi nel breve periodo.

---

<sup>34</sup> Esemplicativa dell'approccio diversificato in ordine di priorità è l'interlocuzione tra il Sen. Calderoli e la Presidente Alberti Casellati nella seduta della Giunta per il regolamento del 18/11/2020. Il resoconto è disponibile al link:

<https://www.senato.it/Web/18LavoriNewV.nsf/All/F6B3E12EC7346B48C1258637004B5AC7?OpenDocument>

<sup>35</sup> Pone l'accento sul fatto che la revisione del regolamento del Senato del 2022 è di più ampio respiro, rispetto il mero adattamento alla riduzione, il contributo:

R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per "nuove" Camere?*, Federalismi.it, paper, 2022.

<sup>36</sup> In dottrina non è mancato neppure chi ha sottolineato che oltre alla partecipazione, anche la razionalizzazione dei lavori, è stata valorizzata nella riforma regolamentare del 1971. Si veda: G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, *Costituzionalismo.it*, 3, 2008.



Come evidenziato precedentemente, una modifica regolamentare di ampio respiro implica un quadro politico ben delineato e intellegibile. In questi ultimi anni invece, specie dopo la fine dell'illusione maggioritaria, non si è più inventato un vero e proprio modello capace di interpretare le dinamiche politico-istituzionali in atto e, dunque, non si è più capito a che contesto avrebbero dovuto essere funzionali i nuovi regolamenti.

Tale fluidità sembrava aver raggiunto il suo massimo nel 2013, se non fosse che le elezioni del 2018, ma per certi aspetti anche quelle del 2022, hanno doppiato questo capo. Tutti elementi che spingono, per l'appunto, a credere che le dinamiche partitiche siano entrate in un vortice di instabilità in cui non è possibile né determinare un modello di riferimento, né i reali valori delle forze in campo<sup>37</sup>.

Parte di quanto sta accadendo è, forse, il frutto del definitivo superamento della contrapposizione ideologica monodimensionale, basata in origine sul cleavage comunisti versus anticomunisti, e l'approdo ad un'arena in cui i partiti si misurano su un piano multidimensionale.

Se tali sono le condizioni del gioco, non può che esserci un'alta volatilità dell'elettorato. Il cittadino, di volta in volta, valuta quelli che sono i cartelli elettorali più - quantomeno apparentemente - capaci di soddisfare le sue esigenze e, all'esito di questa valutazione comparativa, dà il suo voto.

Il tutto causa un'endemica instabilità del sistema partitico e, dunque, istituzionale, costretti come sono a "inseguire l'elettore". Con tali condizioni si motiva l'impossibilità di avere un'idea di fondo capace di sostenere un percorso di organica riforma regolamentare.

Quanto scritto non sembra esser contraddetto dalle riforme del Senato del 2017 e del 2022, riforme che certamente toccano un numero elevato di articoli ma, molto probabilmente, non sono definibili come organiche<sup>38</sup>. Anzi, queste riforme sembrano essere il frutto, secondo parte della dottrina, di una "sindrome di accerchiamento". Alla luce di questa "sindrome" il Senato, ormai periodicamente tacciato d'esser pletorico e periodicamente indicato come l'oggetto di possibili riforme, ha assunto un atteggiamento più proattivo nel maneggio dei suoi regolamenti.

Un atteggiamento di tale tipo, perlopiù di azione come reazione a una "spinta" esterna, sia chiaro, non ha impedito - come già evidenziato - di approvare diverse misure originali come, ad esempio, le norme anti-transfughismo o quelle più recenti sul Comitato per la legislazione.

Eppure, nel complesso, tutto ciò sembra non bastare per porre fine alla crisi del Parlamento, sempre che di vera e propria crisi si debba parlare.

Un altro punto da sottolineare è che questo magmatico e insidioso contesto che fa da cornice all'operato dell'istituzione parlamentare, non può esser utilizzato come una scusante per la lenta revisione regolamentare. L'assenza di un chiaro quadro partitico e politico non può esser sufficiente a motivare un'inazione perché ci sono, evidentemente, esigenze

---

<sup>37</sup> A. CHIARAMONTE, L. DE SIO, *Terremoto elettorale, le elezioni politiche del 2013*, Il Mulino, Bologna, 2013.

<sup>38</sup> Sulla natura organica delle riforme, si veda:

S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del regolamento del Senato*, Rassegna Parlamentare, 3, 2017, pp. 637 - 640.

*Contra*: N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Palramento*, Studi parlamentari e di politica costituzionale, 3, 2017.

connaturate nella determinata natura ontologica del Parlamento che vanno soddisfatte<sup>39</sup>. Non ogni intervento di manutenzione regolamentare deve essere il riflesso della situazione politica in essere; oltre al contingente esiste l'immanente.

Bisogna, quindi, tenere a mente quelle che sono le funzioni proprie del Parlamento all'interno della costruzione costituzionale, e fare in modo che i regolamenti delle Assemblee riescano ad essere valido strumento per il miglior svolgimento di tali funzioni<sup>40</sup>.

Ripartendo da questo elenco di funzioni, alcuni tratti del recente percorso di revisione regolamentare risultano problematici. Tra i diversi punti che potrebbero esser analizzati, uno pare di particolare interesse, la struttura delle Commissioni.

I punti critici segnatamente sono due, proprio come la dottrina aveva ipotizzato da principio. Il primo è la costituzione delle Commissioni bicamerali ed il secondo è il mancato coordinamento tra Camera e Senato sulla struttura delle Commissioni permanenti.

Senza entrare nel dettaglio, perché lo si farà nei due successivi contributi di questo capitolo, va comunque evidenziato da ora che la mancanza di dialogo nella fase di predisposizione e la lentezza nella reingegnerizzazione dei procedimenti hanno impedito al Parlamento di svolgere le proprie funzioni nella sua pienezza<sup>41</sup>.

Un grave vulnus per il sistema, reso ancora più grave dal fatto che numerose segnalazioni sono state fatte nel corso degli anni rispetto l'ineludibile revisione del sistema delle Commissioni bicamerali e delle delegazioni.

Questi organi interni alle Camere sono quelli su cui la riduzione dei Parlamentari ha più inciso; che il plenum sia composto da 200 anziché da 315 membri poco cambia, cambia molto, invece, se si considera che di questi 200 membri, 191 - stando al dato della XVIII legislatura - dovrebbero essere, oltre che partecipi delle Commissioni permanenti, anche membri di organi misti<sup>42</sup>. Un qualcosa chiaramente difficilmente sostenibile, tanto che - a maggio 2023 - molta parte di questi organi bicamerali non è stata nemmeno costituita. Il tutto stride ancor di più se quest'inattuazione colpisce anche organi bicamerali costituzionalmente previsti, il riferimento è alla Commissione per le Questioni Regionali.

Per concludere, si poteva far di più, specie nella revisione del regolamento della Camera, specie nel coordinamento degli interventi, specie per gli organi misti. Se è vero che il diritto parlamentare ha tempi storicamente lunghi per elaborare le sue riforme, in quanto un condiviso compromesso politico non sempre è facile a trovarsi, è pure vero che in questo caso c'era la scadenza, seppure implicita, della XIX legislatura da rispettare.

---

<sup>39</sup> F. CLEMENTI, E. GIANFRANCESCO, *La perdurante esigenza di riforma dei regolamenti parlamentari* in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di) *Due Camere, un Parlamento, per far funzionare il bicameralismo*, Passigli Editore, Perugia, 2017.

Delle esigenze che preesistono alla riforma del 2020 e che permangono dopo la stessa, parla anche:

L. GORI, *Procedimenti legislativi speciali e riduzione del numero dei parlamentari*, *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1, 2022.

<sup>40</sup> Per una rassegna ancora attuale delle funzioni proprie del Parlamento si veda il manuale:

A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003.

<sup>41</sup> Sul necessario coordinamento, ben oltre il semplice auspicio, anche ai sensi del monito della Corte Costituzionale nella sentenza n. 35 del 2017, le cui implicazioni sono evidenziate in:

N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, *Federalismi*, febbraio 2018.

<sup>42</sup> Fonte molto utile, oltretutto completa, per queste riflessioni è lo scritto:

G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia: il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa university press, Pisa, 2020.

### 3. Conclusioni

Da quanto visto finora emerge solo una certezza, e alcune costatazioni. La certezza è che per valutare la bontà della riforma costituzionale che ha modificato il numero dei membri del nostro Parlamento, bisognerà attendere il completarsi del percorso di modifica regolamentare. In sé l'intervento di revisione costituzionale non impatta sull'assetto dei poteri dello Stato e tantomeno dà maggior capacità operativa alle Camere.

La revisione non sembra nemmeno, come qualcuno aveva ipotizzato, aver aumentato il prestigio dei Parlamentari; non poteva che essere altrimenti, difficilmente un organismo ottiene maggiori consensi accettando la sua stessa riduzione. Anzi, semmai, suffraga la vulgata per cui la sua riduzione è stata la necessaria riduzione di un inutile spreco. Su questo aspetto pare che la classe politica non sia riuscita a educare la cittadinanza, a farle comprendere che l'obbiettivo del risparmio economico doveva essere parte di un disegno di maggiori dimensioni. Non si è riusciti a veicolare il messaggio per cui, posto che il risparmio diretto si può ottenere con un taglio, un risparmio indiretto molto maggiore si sarebbe potuto ottenere con un potere legislativo capace di meglio operare.

Per quanto riguarda più concretamente l'approccio alla revisione regolamentare, spiace notare, ancora una volta, lo scarso coordinamento tra i due rami del Parlamento; l'andare a velocità differenziate non può che andare a detrimento del nostro sistema bicamerale perfetto, in cui l'omogeneità di procedure non è un orpello facoltativo, ma un imprescindibile prerequisito per il funzionamento dell'apparato.

Ancora una volta, dunque, pare inevitabile sospendere il giudizio. Molto è stato fatto a partire dalla l.cost. 1/2020, ma molto ancora rimane da fare. In vista di quanto ancora rimane da fare, si deve sperare in una maggiore sincronia tra politica e tecnica, ma perché ciò possa inverarsi serve un'opinione pubblica che non si faccia affascinare dalle narrazioni politiche schematiche e occorre un sistema partitico che affronti consapevolmente questi nodi.

Questo lungo percorso dovrebbe esser affrontato tenendo a mente che il Parlamento mai è stato e mai sarà la perfetta reificazione del principio democratico, in quanto è bene distinguere l'ideale dal reale; però, il Parlamento è stato e sarà la sede migliore per cercare il compromesso tra la maggioranza e la minoranza, per favorirne il dialogo e, quindi, per permetterne la convivenza, e questo è il sale della democrazia<sup>43</sup>. Una tale consapevolezza pare, oltre che un buon auspicio, un ottimo viatico per le future revisioni costituzionali e regolamentari.

---

<sup>43</sup> H. KELSEN, *Il primato del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1982.

## L'APPROCCIO "RIFORMISTA" DEL SENATO

di *Simone Scala*

SOMMARIO: 1. Riforma costituzionale e riforme regolamentari - 2. Il risultato referendario e l'inizio del dibattito al Senato - 3. Le cinque proposte - 4. La ripresa dei lavori in Giunta - 5. L'approccio "riformista" del Senato. Primi conclusioni.

### *1. Riforma costituzionale e riforme regolamentari.*

La riduzione del numero dei parlamentari ha stimolato un ampio dibattito, sia in sede scientifica che politica, circa gli ulteriori interventi connessi alla modifica delle istituzioni parlamentari italiane così rilevante. L'*iter* tracciato per completare la riforma *testé* menzionata implicherebbe, infatti, sia una riforma della legge elettorale<sup>44</sup> che una riforma dei Regolamenti di Camera e Senato<sup>45</sup>. Come è noto, se i tentativi di consegnare all'elettorato una nuova legge elettorale in vista delle elezioni della XIX legislatura sono falliti, qualcosa è stato fatto in relazione ai Regolamenti Parlamentari.

Obiettivo del presente contributo è quello di ripercorrere la strada percorsa dal Senato nella riforma del proprio Regolamento in seguito alla modifica degli artt. 56, 57 e 59 Cost., Percorso che, lo si anticipa sin d'ora, è un percorso profondamente diverso da quello seguito dalla Camere di cui si parlerà nel prossimo paragrafo.

I possibili percorsi ipotizzabili innanzi l'esigenza di un adeguamento del Regolamento del Senato erano, sostanzialmente, quattro<sup>46</sup>. Il primo era rappresentato dalla c.d. "opzione zero", ossia la mancata approvazione di qualsiasi riforma regolamentare. In secondo luogo, vi era la possibilità di un adeguamento puntuale delle norme parlamentari attraverso gli strumenti del diritto parlamentare informale come i pareri delle Giunte per il regolamento e le circolari dei Presidenti di Assemblea. La terza opzione, la c.d. "opzione minimalista", consisteva nell'approvazione di novelle contenenti i soli interventi indispensabili per un ordinato avvio dell'attuale legislatura. Infine, vi era la quarta opzione, quella più radicale, che consisteva nell'adozione di nuovi Regolamenti parlamentari in sostituzione di quelli del 1971.

---

<sup>44</sup> Sulle problematiche legate all'adeguamento della legge elettorale in seguito alla riforma del numero dei parlamentari G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi*, 3, 2019, pp. 57 ss.; F. PACINI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, PUP, Pisa, 2020, pp. 101 ss.; G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2019.

<sup>45</sup> Sulle conseguenze della riforma costituzionale rispetto ai Regolamenti parlamentari, *ex multis*, G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, PUP, Pisa, 2021; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi*, 10, 2020; L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, cit., pp. 131 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quad. cost.*, 3, 2020, pp. 559 ss.

<sup>46</sup> R. IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il "cantier" delle riforme regolamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2020, pp. 165 ss.

Un primo sguardo indurrebbe a pensare che entrambe le Camere abbiano seguito il terzo percorso, quello della c.d. “opzione minimalista”, forse nella consapevolezza che, in assenza di una visione strategica, ambiziosa e condivisa del ruolo del Parlamento, i tempi per una riforma organica dei Regolamenti non fossero ancora maturi<sup>47</sup>. Tale percorso era stato auspicato anche dall'ex presidente della Camera Luciano Violante. In un articolo pubblicato sul quotidiano “La Repubblica”, infatti, Violante sosteneva che le Camere avrebbero dovuto seguire il metodo “*del minimo indispensabile e non del massimo possibile*”<sup>48</sup>.

Tuttavia, se questa può sembrare la strada seguita dalla Camera, il Senato ha apportato una serie di modifiche ulteriori al proprio Regolamento, che, sebbene non possano dirsi di natura organica, hanno sicuramente un *quid pluris* rispetto a quel “*minimo indispensabile*” da alcuni auspicato. Nel prosieguo dell'opera si tratterà più specificamente delle modifiche apportate ai due Regolamenti, pertanto, come già anticipato, in questa sede si approfondirà l'*iter* che ha portato all'adozione del nuovo Regolamento del Senato, soffermandosi principalmente sui lavori della Giunta per il regolamento del Senato della XVIII legislatura.

## 2. Il risultato referendario e l'inizio del dibattito al Senato.

Il percorso di riforma regolamentare inizia, al Senato, con le comunicazioni che la Presidente del Senato rende alla Giunta per il regolamento il 23 settembre 2020, all'indomani del referendum. La Presidente Casellati comunica “*di aver ritenuto opportuno convocare tempestivamente la Giunta per il Regolamento in conseguenza dell'esito del referendum costituzionale*”, nonché “*di aver informato di tale convocazione anche il Presidente della Camera dei deputati. Infatti, per quanto le Assemblee dei due rami del Parlamento restino sovrane nell'approvazione dei propri regolamenti, occorre tener conto del fatto che la riforma costituzionale recentemente approvata determina effetti analoghi sulla struttura delle due Camere, riducendone i componenti di circa un terzo*”<sup>49</sup>. Il dibattito che si sviluppa si concentra perlopiù su questioni procedurali, con specifico riguardo all'opportunità di istituire un comitato ristretto. La seduta termina con la decisione unanime di istituire un comitato ristretto, composto da tre esponenti di maggioranza e altrettanti di opposizione fra membri della Giunta, per l'esame delle modifiche e delle questioni regolamentari.

Tuttavia, alla successiva riunione della Giunta per il regolamento del 18 novembre 2020, emerge un netto cambio di orientamento da parte dei gruppi parlamentari in ordine alla formazione di un comitato ristretto. Pertanto, si stabilisce di procedere all'esame delle modifiche del Regolamento in sede plenaria, affidando i lavori istruttori a due relatori, uno di maggioranza e uno di opposizione<sup>50</sup>. Inoltre, nel corso del dibattito la Presidente segnala di

---

<sup>47</sup> V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, in *Riv. Trim. Scienze dell'amministrazione*, 1, 2022, p. 1.

<sup>48</sup> L. VIOLANTE, *Un futuro per il Parlamento. Come rivedere il regolamento delle Camere*, in *La Repubblica*, 12 marzo 2021. Articolo consultabile al seguente indirizzo: [https://www.repubblica.it/commenti/2021/03/11/news/parlamento\\_regolamento\\_camera\\_senato-300854376/](https://www.repubblica.it/commenti/2021/03/11/news/parlamento_regolamento_camera_senato-300854376/) (02/05/2023).

<sup>49</sup> Resoconto sommario Giunte e Commissioni del Senato della Repubblica, n. 423 – supplemento, seduta mercoledì 23 settembre 2020, p. 3.

<sup>50</sup> Resoconto sommario Giunte e Commissioni del Senato della Repubblica, n. 454 – 2° supplemento, seduta mercoledì 18 novembre 2020.

aver preso visione di uno schema di riforma regolamentare predisposto dal senatore Calderoli, il quale nel suo intervento indica tre questioni prioritarie. Tali questioni sono: l'adeguamento delle norme regolamentari al ridotto numero di senatori; il riesame di alcuni istituti oggetto della riforma del 2017, *“per i quali la fase applicativa ha mostrato una non perfetta coincidenza rispetto ai risultati attesi”*; *“l'avvio di un dibattito tra tutte le forze politiche per definire soluzioni condivise sul piano regolamentare, al fine di assicurare una migliore funzionalità del Parlamento ed in particolare di scongiurare la recente tendenza del Governo a concentrare in modo pressoché esclusivo l'esame dei provvedimenti alternativamente nell'uno o nell'altro ramo”*<sup>51</sup>.

Alla successiva seduta del 2 dicembre 2020 la Presidente comunica di aver nominato come relatori sulle modifiche regolamentari i senatori Calderoli e Perilli, quest'ultimo sostituito successivamente dal senatore Santangelo<sup>52</sup>. Il dibattito, poi, si interseca con un altro tema che durante la XVIII legislatura ha occupato gran parte delle discussioni in seno alla Giunta per il Regolamento, ossia quello circa la connotazione del gruppo misto, con particolare riferimento alle componenti politiche e agli interventi in dissenso. Alla trattazione di tale argomento sono infatti dedicate le sedute del 2 dicembre 2020, del 27 gennaio, del 17 marzo, del 5 e 11 maggio 2021. Così, dalla seduta del 2 dicembre 2020 passano ben 11 mesi prima che la Giunta torni a discutere sulle modifiche dei regolamenti parlamentari, in data 3 novembre 2021. Tale periodo di stasi, tuttavia, non impedisce ai gruppi parlamentari di discutere e presentare le proprie proposte emendative al Regolamento. In totale vengono presentate cinque proposte<sup>53</sup>.

### 3. Le cinque proposte.

La prima proposta è del senatore Calderoli. Tale proposta si discosta da quanto inizialmente prospettato dallo stesso senatore Calderoli, risultando, infatti, essere caratterizzata da un approccio minimalista, attenendosi dunque al minimo indispensabile<sup>54</sup>. Sotto tale punto di vista è eloquente il titolo conferito alla proposta, recante *“Adeguamento del Regolamento del Senato alla modifica costituzionale del numero dei parlamentari”*. Fra gli interventi proposti, oltre all'aggiornamento aritmetico riguardante i *quorum* e le soglie numeriche, si segnalano quelli attinenti alle Commissioni permanenti che sono ridotte a dieci, con l'accorpamento delle Commissioni Esteri e Difesa, Bilancio e Finanze, Lavoro e Salute e la soppressione della Commissione Agricoltura e produzione agroalimentare, le cui competenze vengono assorbire dalla Commissione Attività produttive. Inoltre, si propone anche di modificare la collocazione della Commissione Politiche dell'Unione europea, che

---

<sup>51</sup> Resoconto sommario Giunte e Commissioni del Senato della Repubblica, n. 454 – 2° supplemento, seduta mercoledì 18 novembre 2020, p. 4.

<sup>52</sup> Resoconto sommario Giunte e Commissioni del Senato della Repubblica, n. 463 – supplemento, seduta mercoledì 2 dicembre 2020.

<sup>53</sup> Le proposte sono a prima firma dei senatori Calderoli (Doc. II, n. 6 del 21 gennaio 2021), Zanda (Doc. II, n. 7, del 17 marzo 2021, Parrini (Doc. II, n. 9, del 1° luglio 2021), Santangelo (Doc. II, n. 10, dell'8 luglio 2021) e Perilli (Doc. II, n. 11, del 18 novembre 2021). Tutte le proposte sono accessibili al seguente indirizzo: <https://www.senato.it/static/bgt/listadocumenti/18/1/2228/0/index.html?static=true> (5/05/2023).

<sup>54</sup> V. DI PORTO, *Le riforme al regolamento del Senato conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari. Una cronistoria con un finale da svelare*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2021, pp. 517 - 531.

da XIV diventa IV Commissione, collocandosi così fra quella Affari esteri e Difesa e quella Economia e finanze. La riduzione del numero delle Commissioni, nella succinta relazione illustrativa, viene giustificata con il corrispondente taglio al numero di parlamentari<sup>55</sup>.

La seconda proposta è quella del 17 marzo 2021, a firma del senatore Zanda, che sottolinea sin da subito che *“l’obiettivo che la presente proposta si prefigge non può dunque essere limitato a una riscrittura minimale di quelle parti del Regolamento parlamentare in distonia con il ridotto numero dei Senatori, ma, per taluni aspetti, le novità che qui si delineano aspirano a porre un argine al processo di indebolimento del ruolo del Parlamento nell’esercizio del potere legislativo”*<sup>56</sup>. Pertanto, tale proposta si caratterizza per la maggiore incisività rispetto a quella del senatore Calderoli, sviluppandosi intorno ai cinque pilastri illustrati nella relazione di accompagnamento, quali: i) *“misure per la rappresentatività del Senato”*, concernenti norme antitransfughismo e per il pluralismo interno dei gruppi parlamentari; ii) *“efficienza del procedimento legislativo e rilancio del ruolo del Senato nell’iter legis”*, con l’introduzione del voto a data certa al fine di disincentivare la proliferazione della decretazione d’urgenza; iii) *“rafforzamento della funzione di controllo”*, ove, fra gli interventi proposti, si segnalano l’istituzione di un Comitato per la normazione, l’attribuzione al Presidente del Senato di un penetrante controllo di ammissibilità sui testi emendativi e l’introduzione dell’istituto delle interrogazioni indifferibili; iv) *“modifiche dei quorum e dei contingenti numerici”*; v) *“Istituti per il bicameralismo funzionale e per il coordinamento e l’integrazione con i lavori ed organi della Camera dei deputati”*, attinente all’introduzione di talune disposizioni puntuali volte a delineare forme di coordinamento con omologhi organi della Camera dei deputati.

Quanto alle Commissioni, la proposta del senatore Zanda presenta alcune differenze rispetto a quella del senatore Calderoli, prospettando l’accorpamento della Commissione Esteri e Politiche dell’Unione europea, mantenendo autonoma la Commissione Difesa.

Anche la proposta d’iniziativa del senatore Parrini considera la necessità di modificare i *quorum* e le maggioranze numeriche come un’opportunità per introdurre una serie di ulteriori modifiche regolamentari. In primo luogo, si propongono alcune modifiche mirata alla disincentivazione del transfughismo, mentre, quanto all’*iter legis*, si propone di innestare, nella procedura relativa alla dichiarazione d’urgenza, una specifica “corsia” per i disegni di legge ritenuti particolarmente importanti dal Governo, senza dover però ricorrere alla decretazione d’urgenza<sup>57</sup>. Fra le modifiche proposte, si segnala, in particolare:

- i) l’introduzione della figura del senatore non iscritto ad alcun gruppo;
- ii) la riformulazione dell’art. 74, comma 3 Reg. Sen. a tenor della quale si prevedono tempi certi per l’avvio e la conclusione dell’esame dei disegni di legge di iniziativa popolare;
- iii) l’introduzione dell’art. 77-bis, che conferisce al Governo la possibilità di chiedere la fissazione del termine ultimo per la votazione finale di non più di tre disegni di legge per trimestre;

---

<sup>55</sup> Doc. II, n. 6, p. 2.

<sup>56</sup> Doc. II, n. 7, p. 3.

<sup>57</sup> Doc. II, n. 9, pp. 2-3.

iv) l'introduzione di una dettagliata disciplina della discussione e della votazione della questione di fiducia<sup>58</sup>.

Venendo alla terza proposta di modifica regolamentare, quella presentata dal senatore Santangelo<sup>59</sup>, anche in questo caso particolare attenzione è rivolta al tema del contrasto al transfughismo mediante l'ingresso automatico dei senatori a inizio legislatura nel gruppo di riferimento della forza politica con la quale sono stati eletti. Viene inoltre stabilito il divieto di formare nuovi gruppi in corso di legislatura e la trasformazione del gruppo misto in un "gruppo dei non iscritti", con la possibilità per tre membri di costituire componenti al proprio interno, ma con specifici strumenti di dissuasione dalla permanenza in esso. Con riferimento alle Commissioni è proposto l'accorpamento delle Commissioni Affari costituzionali e Giustizia, nonché delle Commissioni Affari esteri e Difesa e Attività produttive e Agricoltura. Viene inoltre prospettata l'istituzione di una Commissione Finanze e Politiche dell'Unione europea e la denominazione "*Transizione ecologica e tutela del territorio*" per la Commissione competente per le politiche ambientali. Infine, si segnala la nuova formulazione dell'art. 22, comma 2, Reg. Sen., con la quale si dispone la possibilità per le Commissioni permanenti di costituire "*al proprio interno appositi comitati tematici a cui demandare l'istruttoria preliminare dei provvedimenti o degerminate fasi dell'attività consultiva, conoscitiva e ispettiva, formati nel rispetto dei criteri di proporzionalità e rappresentatività [...]*"<sup>60</sup>.

L'ultima proposta in ordine di tempo è quella presentata dal senatore Perilli in data 18 novembre 2021<sup>61</sup>. Tale proposta risulta essere sicuramente quella più articolata<sup>62</sup> in quanto vuole rispondere, oltre che alle esigenze discendenti dalla riduzione del numero dei parlamentari, anche a quella di codificate nell'articolato "*prassi consolidate elevandole al rango di norma regolamentare*", nonché di innovare istituti "*che sono da tempo oggetto di numerosi dibattiti ed approfondimenti da parte di studiosi e addetti ai lavori*"<sup>63</sup>.

In primo luogo, si propone di ridurre il numero delle Commissioni permanenti a sette, modificandone radicalmente le competenze, alla luce delle nuove esigenze emerse con il passare del tempo<sup>64</sup>. Inoltre, si prospetta l'istituzione, in seno alla I<sup>o</sup> Commissione, di un Comitato per la legislazione, composto da sei membri, "*con funzioni consultive sui disegni di legge contenenti norme di delegazione legislativa o di delegificazione, sui maxi emendamenti, sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge, nonché su quelli per i quali ne sia fatta*

---

<sup>58</sup> V. art. 22 proposta, Doc. II, n. 9, pp. 12 – 13.

<sup>59</sup> Doc. II, n. 10.

<sup>60</sup> Art. 5, Doc. II, n. 10, p. 8.

<sup>61</sup> Doc. II, n. 11.

<sup>62</sup> In tal senso cfr. V. DI PORTO, *Le riforme al regolamento del Senato conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari. Una cronistoria con un finale da svelare*, cit., p. 524.

<sup>63</sup> Doc. II, n. 11, p. 2.

<sup>64</sup> Le Commissioni permanenti proposte dal senatore Perilli sono le seguenti:

I – Commissione istituzioni, affari costituzionali e istituzionali della Repubblica, interno e giustizia; II – Commissione internazionale, Unione europea, politiche estere e della difesa, internazionalizzazione delle imprese, commercio internazionale e cooperazione, organizzazioni internazionali; III – Commissione economia, bilancio, tesoro e finanze, politiche fiscali, investimenti e risparmio; IV – Commissione cultura, patrimonio culturale, ricerca e istruzione pubblica, transizione digitale, editoria e comunicazioni; V – Commissione ambiente e transizione ecologica, territorio, risorse idriche, mobilità sostenibile ed energia; VI – Commissione sviluppo, attività produttive, commerciali, agricole e industriali, innovazione tecnologica, sostegno alle imprese, turismo; VII – Commissione *welfare*, famiglia, assistenza e previdenza, salute e lavoro, inclusione e coesione, terzo settore.



*richiesta da almeno un terzo dei componenti, sulla scorta, almeno in parte, di quanto previsto dal Regolamento della Camera*<sup>65</sup>. Sempre in materia di Commissioni permanenti, si propone di introdurre l'istituto della revoca dei presidenti delle Commissioni permanenti<sup>66</sup>. Inoltre, similmente a quanto fatto nella proposta del senatore Santangelo, si accorda alle Commissioni l'eventuale istituzione di comitati tematici<sup>67</sup>.

Anche tale proposta cerca di dare una soluzione al fenomeno del transfughismo, stabilendo il divieto per i singoli senatori di aderire al gruppo misto in corso di legislatura e la decurtazione dei rimborsi per l'esercizio del mandato ai senatori che aderiscono ad un altro gruppo<sup>68</sup>.

Inoltre, si segnala anche l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con *“rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali in numero pari a quello dei Senatori”*<sup>69</sup>, dando così finalmente attuazione all'art. 11 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3<sup>70</sup>.

Infine, il proponente prospetta l'introduzione di una nuova disciplina per la dichiarazione d'urgenza dei disegni di legge, volta al contenimento del ricorso, da parte dell'Esecutivo, della decretazione d'urgenza. In particolare, si introduce *“la fissazione di un termine per l'inizio dell'esame in Assemblea e di un termine finale, non superiore a novanta giorni dall'inizio dell'esame, differibile di trenta giorni su richiesta del Governo o della Commissione al quale è stato assegnato o di un decimo dei componenti del Senato”*<sup>71</sup>. Tale richiesta è poi soggetta a un triplice contingentamento: ogni gruppo parlamentare può richiedere la procedura in parola al massimo per tre volte in un anno solare, per ciascun anno solare non possono essere dichiarati urgenti più di dieci disegni di legge, quattro di queste dichiarazioni sono riservate ai gruppi di opposizione. Infine, si stabilisce espressamente che *“Non può essere richiesta la dichiarazione d'urgenza di un disegno di legge costituzionale e dei disegni di legge in materia elettorale”*<sup>72</sup>.

#### 4. La ripresa dei lavori in Giunta.

---

<sup>65</sup> Doc. II, n. 11, pp. 2 – 3.

<sup>66</sup> Art. 5, Doc. II, n. 11 (nuovo art. 22, comma 2, Reg. Sen.).

<sup>67</sup> Art. 5, Doc. II, n. 11 (nuovo art. 21, comma 7-bis, Reg. Sen.).

<sup>68</sup> Art. 3, Doc. II, n. 11 (nuovo art. 16, Reg. Sen.).

<sup>69</sup> Art. 5, Doc. II, n. 11 (nuovo art. 40, comma 9, Reg. Sen.).

<sup>70</sup> Il testo dell'art. 11 è il seguente: (1) *“Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali”*. (2) *“Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'art.117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti”*. Sul tema cfr. L. GIANNITI, *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Istituzioni del federalismo*, 6, 2001, pp. 1113 – 1121; R. BIFULCO, *Proposte sulla commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Quad. Cost.*, 4, 2002, pp. 810 ss.; ID., *Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2003, pp. 339 ss.

<sup>71</sup> Art. 8, Doc. II, n. 11 (nuovo art. 77, comma 1, Reg. Sen.).

<sup>72</sup> Art. 8, Doc. II, n. 11 (nuovo art. 77, comma 2-bis, Reg. Sen.).

La Giunta per il regolamento torna a riunirsi per discutere delle proposte di modifica del regolamento il 3 novembre 2021. In tale riunione il senatore Calderoli ribadisce la propria posizione circa la natura della riforma che dovrebbe attenersi alla c.d. “opzione minimalista”. Tuttavia, immediatamente dopo afferma che la proposta di modifica “*dovrebbe in particolare trattare la ridefinizione dei quorum e delle soglie numeriche di composizione degli organismi previsti dal Regolamento, oltre all'accorpamento di alcune delle quattordici Commissioni permanenti in un numero più ridotto. Inoltre, alla luce delle numerose sollecitazioni emerse nel corso delle precedenti riunioni della Giunta, rileva l'opportunità di affrontare anche la ridefinizione della disciplina del Gruppo Misto, tenuto conto del fatto che la nuova composizione del Senato potrebbe in ipotesi rendere più difficile per i partiti politici ottenere il numero di senatori sufficiente per la costituzione di un Gruppo autonomo*”<sup>73</sup>. Inoltre, al fine di accelerare i tempi, sul piano procedurale, il relatore propone l'istituzione di un comitato ristretto nel quale siano rappresentate tutte le forze politiche presenti in Giunta. A tale comitato sarebbe affidato il compito di elaborare una proposta che risponda alle esigenze conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, nonché di “*approfondire ulteriori ipotesi di riforme dirette a valorizzare l'attività parlamentare, con particolare riferimento – ad esempio – alla garanzia di tempi certi per i provvedimenti di iniziativa governativa e per lo svolgimento di atti di sindacato ispettivo. Tali temi potrebbero infatti essere trattati immediatamente dopo l'approvazione delle modifiche non rinviabili*”<sup>74</sup>. La proposta di istituire un comitato ristretto viene condivisa da tutta la Giunta e, pertanto, ne vengono nominati membri, oltre ai relatori Calderoli e Santangelo, i senatori Augussori, De Petris, Faraone, Malan, Parrini, Perilli, Schifani e Unterberger.

Effettivamente la costituzione di un comitato ristretto accelera i tempi. Infatti, alla seduta del 21 dicembre 2021 il senatore Calderoli presenta uno schema di regolamento predisposto sulla base delle indicazioni pervenute dalle proposte poc'anzi illustrate. In primo luogo, si fa riferimento alla riduzione aritmetica dei *quorum*, che sono ridotti di circa un terzo, utilizzando tuttavia un approccio flessibile. Ad esempio, si sceglie di fissare la soglia minima di componenti per la costituzione di un Gruppo parlamentare a sette senatori, laddove un criterio strettamente aritmetico avrebbe portato invece ad un arrotondamento a sei componenti.

Quanto alle Commissioni permanenti, il loro numero viene ridotto da quattordici a dieci<sup>75</sup>, mentre vengono adottate misure per evitare il fenomeno del transfughismo, come invocato unanimemente dai gruppi parlamentari. Si introduce, ad esempio, la figura del senatore non iscritto e si attuano alcuni meccanismi finanziari al fine di disincentivare la mobilità fra gruppi. Infine, non senza dubbi sollevati da parte della Presidente Casellati<sup>76</sup>, si stabilisce la decadenza da alcuni incarichi per i senatori che entrano a far parte di un altro gruppo. Alcune criticità emerse, soprattutto in relazione all'ultima previsione, portano la Giunta a rinviare la discussione alla seduta del 18 gennaio 2022, durante la quale si trova un accordo per apporare

---

<sup>73</sup> Resoconto sommario Giunte e Commissioni del Senato della Repubblica, n. 639 – 2° supplemento, seduta mercoledì 3 novembre 2021, pp. 3 – 4.

<sup>74</sup> Resoconto sommario Giunte e Commissioni del Senato della Repubblica, n. 639 – 2° supplemento, seduta mercoledì 3 novembre 2021, p. 4.

<sup>75</sup> Sono accorpate le Commissioni Affari esteri e Difesa; Lavori pubblici e Ambiente; Industria e Agricoltura; Lavoro e Sanità.

<sup>76</sup> La Presidente Casellati sollevava dubbi sulla compatibilità della decadenza con riguardo agli uffici di Presidenza delle Giunte e degli organi di autodichia, in ragione del loro carattere di autonomia e indipendenza.

alcune modifiche al testo presentato dal comitato ristretto. Alla successiva Giunta del 15 febbraio 2022, la Giunta trova un accordo per il testo base, sul quale lavora durante le successive sedute fino alle sedute del 7 e del 12 luglio, dove il testo base emendato approda in Assemblea per la discussione e la presentazione di ulteriori emendamenti. Ai sensi dell'art. 167, comma 4, Reg. Sen. poi, il 12 luglio stesso inizia l'esame in Giunta di questi ultimi, ai quali si sono aggiunte ulteriori proposte predisposte dai relatori. Si arriva così alla votazione finale del 27 luglio 2022, quando il testo, ulteriormente emendato, è approvato a maggioranza assoluta.

##### 5. L'approccio "riformista" del Senato. Prmissime conclusioni.

Come si vedrà più dettagliatamente *infra*, il testo del nuovo Regolamento del Senato pubblicato in Gazzetta Ufficiale diverge di poco rispetto alla proposta base succintamente richiamata nel precedente paragrafo. Emerge sin da subito come, nel modificare il proprio regolamento, il Senato abbia fatto sicuramente qualcosa in più rispetto a un semplice aggiornamento dei *quorum* numerici. Sebbene non sia possibile affermare che le modifiche apportate possano essere qualificate come modifiche organiche, non può nemmeno negarsi che, come accaduto nel 2017, il Senato abbia apportato tutta una serie di correttivi volti al migliore funzionamento dell'Assemblea. In particolare, sono stati modificati 54 articoli e 88 commi, con l'aggiunta di 2 articoli e 22 commi e l'abrogazione di un articolo e 10 commi. Alcune di queste modifiche sono sicuramente di rilievo, e sono state adottate a prescindere dalla riduzione del numero dei senatori. Ci si riferisce, ad esempio, all'istituzione del Comitato per la legislazione<sup>77</sup>, alla generalizzazione della figura del senatore non iscritto ad alcun gruppo, prima circoscritta ai senatori di diritto e a vita<sup>78</sup>, all'introduzione delle risoluzioni in commissione presentabili a prescindere dall'assegnazione di un affare<sup>79</sup> o alla previsione generalizzata della forma di pubblicazione in formato digitale degli atti parlamentari<sup>80</sup>. Tali disposizioni non possono che confermare la vocazione "riformista" del Senato già manifestata con le modifiche introdotte nel 2017 e l'attenzione con la quale si guarda agli istituti disciplinati nel Regolamento della Camera.

Se le novità introdotte sono sicuramente apprezzabili, non passa inosservata la mancata introduzione di altre importanti disposizioni che erano state accolte con favore nelle riunioni della Giunta per il Regolamento. Ad esempio, non hanno trovato consenso le proposte circa l'introduzione di procedimenti legislativi accelerati per i disegni di legge governativi, sebbene sia stato introdotto il voto a data certa<sup>81</sup>. Tuttavia, tale mancanza trova probabilmente la sua ragione nel fatto che disposizioni di tale tenore sarebbero state sostanzialmente inutili senza la loro introduzione anche nel Regolamento della Camera. Proprio tale elemento si configura come paradigmatico dell'approccio del Senato nel procedimento di riforma del proprio Regolamento. Sembra infatti che si sia fatto il massimo possibile, in luogo del minimo indispensabile, in attesa di poter ragionare insieme alla Camera sulla riforma congiunta dei

---

<sup>77</sup> Art. 20-bis, Reg. Sen.

<sup>78</sup> Art. 14, Reg. Sen.

<sup>79</sup> Art. 50, commi 3, 3-bis e 3-ter, Reg. Sen.

<sup>80</sup> Art. 5, disposizioni finali alle modifiche regolamentari approvate (Doc. II, n. 12).

<sup>81</sup> Art. 55, comma 5 Reg. Sen.

Regolamenti come fatto nel 1971, alla luce del nuovo equilibrio politico-istituzionale affermatosi con la fine della c.d. “prima Repubblica”.

Pertanto, anche alla luce delle modifiche meramente aritmetiche apportate alla Camera<sup>82</sup>, quanto fatto finora potrebbe essere solo il primo passo verso un dibattito parlamentare che porti a una riforma organica dei Regolamenti parlamentari. Un dibattito che non potrà prescindere dal collegamento con le diverse proposte di riforma costituzionale annunciate dalle forze di maggioranza e opposizione all’inizio della XIX legislatura e dalle soluzioni che la prassi saprà offrire nel nuovo panorama politico-istituzionale<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Queste modifiche lasciano infatti immaginare che durante la XIX legislatura la Camera dei deputati tornerà a riflettere circa le necessarie modifiche da apportare al proprio Regolamento.

<sup>83</sup> Sulla necessità di sperimentare soluzioni ponte e avviare una riflessione tecnico-giuridico organica cfr. R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per “nuove” Camere?*, in *Federalismi – paper*, 21 settembre 2022, spec. pp. 17 ss.

## **L'APPROCCIO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLE MODIFICHE REGOLAMENTARI A SEGUITO DELLA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI**

di *Emanuela Rassu*

SOMMARIO: 1. Modifica del Regolamento della Camera dei Deputati. Gli scenari possibili all'avvento della riforma costituzionale – 2. L'approccio di revisione del Regolamento della Camera dei Deputati all'indomani della riduzione del numero dei parlamentari

### *1. Modifica del Regolamento della Camera dei Deputati. Gli scenari possibili all'avvento della riforma costituzionale*

Nelle pagine precedenti si è accennato della inverata ipotesi del non adeguamento dei testi regolamentari come possibilità per attuare una riforma silente, al fine di sovvertire alcuni ingranaggi del funzionamento parlamentare. In verità, la cosiddetta “opzione zero” costituiva solo uno dei possibili itinerari percorribili all'indomani dell'esito positivo del Referendum Costituzionale.

Come espresso più volte dalla Dottrina<sup>84</sup> in epoca antecedente, le prospettive di approccio erano quattro: i) tenere il Regolamento invariato; ii) adeguare il testo per mezzo delle prassi e di strumenti di diritto parlamentare informale; iii) novellare in maniera minuziosa e progressiva singole disposizioni, strettamente correlate alla riforma; iv) congedare definitivamente il Regolamento vigente, rimasto immutato nella sua impostazione dal 1971, e procedere con l'adozione di un nuovo testo.

Per quanto riguarda la prima strada, la ragione che portò a liquidarla è rinvenibile solo ad inaugurazione della XIX Legislatura, poiché i lavori di revisione avviati dalla diciottesima si arrestarono come conseguenza dello scioglimento delle Camere e dell'insuccesso raggiungimento di un accordo politico sulle proposte di modifica al vaglio della Giunta per il Regolamento<sup>85</sup>. La conclusione prematura delle operazioni coordinate dal Presidente Fico ha permesso di toccare con mano gli effetti della mancata revisione, costringendo la rinnovata compagine assembleare a dover fronteggiare le problematiche attese dalla Dottrina. In primo luogo, la disposizione tra le più sensibili e bisognose di essere riviste era quella concernente la soglia richiesta per la composizione dei Gruppi, che prima della riforma era calibrata su un complesso più ampio di Deputati. La conseguenza annunciata era quella di costringere le forze politiche minori a dover negoziare per riuscire ad ottenere la formazione di un Gruppo sotto-soglia<sup>86</sup>, oltretutto ad incidere sulle clausole che consentono la costituzione dei Gruppi

---

<sup>84</sup> R. IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il cantiere delle riforme regolamentari*, cit.; L.GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit.;

<sup>85</sup> Si veda la seduta della Giunta per il Regolamento del 9 agosto 2022, Res. Somm., riunitasi a Camere sciolte;

<sup>86</sup> R. IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il cantiere delle riforme regolamentari*, cit.; S. CURRERI, *Audizione davanti alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, XVIII leg., Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale c. 1585 cost. approvata dal senato, e c. 1172 cost. d'uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e*

in deroga<sup>87</sup>. Questo è stato il caso di “Alleanza Verdi e Sinistra” e di “Noi Moderati”, che a seguito dell’elezione chiedono di poter costituire il proprio gruppo. Nel merito di quest’ultimo caso, si avvera in parte la seconda ipotesi di approccio, che chiaramente risulta essere consequenziale del primo. Infatti, la Giunta per il Regolamento venne chiamata a riflettere sull’interpretazione dell’art. 14 Reg. Cam., affinché fosse più coerente con il nuovo contesto ordinamentale, e riadeguare un suo parere antecedente<sup>88</sup> alla luce del parziale soddisfacimento dei requisiti richiesti dalla disposizione<sup>89</sup>. Su tale istanza, la Giunta per il Regolamento ha ritenuto che sussistano i presupposti per la costituzione di un Gruppo anche nel caso in cui «rappresenti una forza politica organizzata nel Paese, evidentemente riconoscibile al momento delle elezioni e non costituita successivamente ad esse, la quale – pur non avendo raggiunto la soglia per l’accesso alla ripartizione proporzionale dei seggi sul territorio nazionale, avendovi comunque presentato proprie liste con lo stesso contrassegno in almeno venti circoscrizioni – abbia conseguito almeno un eletto in un collegio uninominale, purché univocamente riconducibile, al momento della consultazione elettorale, alla medesima forza politica...»<sup>90</sup>.

È fatto condiviso che la prassi, come gli strumenti di diritto parlamentare informale, sia ascrivibile al novero delle fonti di diritto parlamentare<sup>91</sup>, anzi talvolta è stata azzardata una sistematizzazione gerarchica<sup>92</sup> di queste categorie. Parimenti, l’art. 16, co. 3, Reg. Cam., concede campo aperto alla Giunta per il Regolamento nell’apportare le «modificazioni e le aggiunte che l’esperienza dimostra necessarie», formalizzando il dato secondo cui il diritto parlamentare vive della duttilità consentita dalla sua componente non scritta.

La derogabilità alle disposizioni regolamentari sulla base della clausola del *nemine contradicente*<sup>93</sup>, ha permesso spesso di modellare l’articolato sulla base delle esigenze che le

---

della proposta di legge c. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari», 26 marzo 2019;

<sup>87</sup> L.GORI, *Sull’organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, e S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit;

<sup>88</sup> Esemplifica il ruolo di fatto normativo dei pareri resi dalla Giunta per il Regolamento R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, FrancoAngeli, Milano, 2014, *passim*;

<sup>89</sup> Giunta per il Regolamento, Camera dei Deputati, Res. Somm. 26 ottobre 2022. Non solo si denota la rilevanza del plausibile ampliamento della portata applicativa da parte della Giunta sul proprio parere reso nel 2006, ma si vede chiaramente che comunque l’apprezzamento dell’Ufficio di Presidenza funge da “giudice” di ultima istanza, una volta accertata la sussistenza dei requisiti regolamentari necessari per l’autorizzazione in deroga ed effettuata ogni valutazione di opportunità sotto il profilo politico-istituzionale e di funzionalità complessiva della Camera;

<sup>90</sup> Giunta per il Regolamento, XIX Leg., Res. Somm., 26 ottobre 2022;

<sup>91</sup> V. DI CIOLO. L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*. Milano: Giuffrè 2013, *passim*; L. CIAURRO, *Precedenti, diritto parlamentare “informale” e nuova codificazione*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, il Mulino, Bologna, 2013; R. IBRIDO, *Prima “legge” del diritto parlamentare: l’adattamento. A proposito delle modalità di coesistenza fra Regolamenti delle Camere e fonti non scritte*, in *Federalismi*, Fascicolo 1, 2018; V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, Fascicolo 1, 2022;

<sup>92</sup> Sedute della Camera 27 ottobre 2008; Sul punto si richiama anche S. TOSI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Facoltà di Scienze politiche “Cesare Alfieri”, Firenze, 1962, il quale asserisce che il diritto parlamentare è «pervaso da una “creatività” che contribuisce a fare di tale ramo del diritto una sorta di “clinica costituzionale”»;

<sup>93</sup> Definizione della clausola come «consuetudine parlamentare permissiva» in A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, III ed. 2003; Si rilavano in Dottrina delle critiche rispetto all’applicazione della clausola con riferimento ad altre attività, in particolare nei casi delle Conferenze dei Capigruppo, nelle quali «non sembra possibile rintracciare elementi di garanzia tali da «neutralizzare» la violazione regolamentare, dato che [...] la Conferenza dei Capigruppo decide spesso

fattispecie concrete in aula facevano emergere, in particolare si richiama a titolo di esempio il caso per cui venne prorogato da sei a dieci mesi il mandato del Presidente del Comitato per la legislazione<sup>94</sup>, grazie ad un parere sperimentale della Giunta per il Regolamento<sup>95</sup>.

Tuttavia, non sono da sottovalutare le implicazioni derivanti dalla mancanza di certezza applicativa di disposizioni strettamente attinenti alla composizione degli organi parlamentari - essenziali per l'esercizio della rappresentanza - esposte al giudizio soggettivo e quindi alla volontà politica (della maggioranza collegiale<sup>96</sup>) degli organi investiti del ruolo decisionale<sup>97</sup>. Inoltre, bisogna considerare come la regola dell'unanimità possa o meno essere realizzata anche in sede di Giunta, posto che la riduzione del numero dei Deputati incide anche sulla composizione di quest'ultima<sup>98</sup>. Peraltro, come appare dal caso concreto citato, bisogna tenere in considerazione anche il ruolo significativo del Presidente d'Assemblea che in date situazioni è chiamato a coprire, soprattutto se questo ruolo si esprime nell'esercizio di un potere di tipo "interpretativo-normativo" che però, al netto del dato testuale regolamentare<sup>99</sup>, sarebbe previsto solo con riferimento alla definizione degli ambiti di competenza delle Commissioni<sup>100</sup>.

Per ciò che riguarda il terzo scenario, sembra che questo sia il metodo che ha avuto (e probabilmente avrà) maggiore consenso tra i Deputati, confutando la teoria della continuità nel diritto parlamentare, tendente a preferire percorsi di riforma progressivi e parziali, secondo una logica di tipo incrementale. Del resto, questa vocazione si rinviene anche quando si tratta delle riforme costituzionali, per le quali è stato ampiamente dimostrato nelle pagine precedenti che le modifiche puntali sono maggiormente apprezzate rispetto alle trasformazioni estese e generalizzate. Rimane però la questione che concerne gli effetti delle riforme minuziose sul sistema, ovvero il fatto per cui anche modifiche puntuali portano effetti ulteriori che si propagano sul funzionamento di tutti gli organi<sup>101</sup>. Adottare questo approccio significa dividere le prospettive di adeguamento in ciò che è strettamente consequenziale alla riduzione del consesso e cosa no, il che porta a chiedersi se davvero possa essere definito il confine oltre il quale determinate disposizioni possano essere rinviate a successive riflessioni. Ad esempio, come verrà analizzato più avanti, rinviare l'organizzazione delle Commissioni potrebbe comportare una maggiore inefficienza dei lavori delle stesse, sia a causa del numero

---

a maggioranza»; Cfr. C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in Quaderni Costituzionali, Fascicolo 4, 2005;

<sup>94</sup> art. 16-bis Reg. Cam.;

<sup>95</sup> Parere della Giunta per il Regolamento, 16 ottobre 2001;

<sup>96</sup> *Ibidem*;

<sup>97</sup> D. BALDONI, *I quorum nei nuovi regolamenti parlamentari. Quale statuto delle opposizioni nelle Camere a ranghi ridotti?*, in Forum di Quaderni Costituzionali, Fascicolo 3, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

<sup>98</sup> Come evidenzia R. IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il cantiere delle riforme regolamentari*, cit., «Non si tratta soltanto di un problema di "taglia" della Giunta (10 componenti sia alla Camera che al Senato, salvo integrazioni), ma degli stessi criteri che informano la scelta dei membri dell'organo. Gli artt. 16 Reg. Cam. [...] richiedono infatti al Presidente di tenere presente, per quanto possibile, una esigenza di proporzionalità fra i vari gruppi. Un criterio [...] il quale peraltro potrebbe porre al Presidente non poche difficoltà nella scelta dei componenti in caso di mancato preventivo adeguamento delle soglie di costituzione dei gruppi e la conseguente "esplosione" del Gruppo Misto»

<sup>99</sup> Art. 22, co. 1, Reg. Cam.;

<sup>100</sup> N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in Digesto delle Discipline Pubblicistiche - Aggiornamento, Torino, 2010.;

<sup>101</sup> Si veda *supra*, dove si discorre proprio degli effetti della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, chiaro esempio di una riforma puntale che produce effetti ulteriori rispetto all'oggetto che si intende modificare;

dei collegi, sia per la stessa dimensione in termini di componenti. Infatti, qualora rimanesse uguale il numero delle Commissioni, l'esiguità dei componenti comprometterebbe l'equilibrio politico per la mancanza di rappresentanza; d'altro lato, accorpare Commissioni e ridistribuendo gli ambiti di competenza, porterebbe come esito quello di aumentare eccessivamente la loro "taglia", con la conseguenza di rendere i lavori più improduttivi e di contraddire il principio sotteso alla promozione della riforma costituzionale. Inoltre, se questo approccio venisse seguito pedissequamente, potrebbero essere accantonate quelle proposte di modifica «a basso tasso di politicità»<sup>102</sup>, ovvero quelle riforme che avrebbero codificato prassi consolidate o reciso disposizioni desuete<sup>103</sup>, ma che non sono strettamente correlate alla riduzione del consesso assembleare.

Quest'ultima possibilità di modifica sarebbe invece attuabile nell'ultima ipotesi di approccio menzionata, consistente nel rinnovare completamente il testo regolamentare o sistematizzarlo in maniera organica. Tale eventualità era quella auspicata dalla maggioranza della Dottrina<sup>104</sup>, la quale riteneva che la *ratio* sottesa dovesse rinvenirsi nella necessità di dare nuova linfa ai procedimenti camerati, adeguando il Regolamento al fine di favorire processi decisionali più snelli, adatti al contesto attuale dei lavori parlamentari, anche attraverso l'apertura all'utilizzo di nuove tecnologie<sup>105</sup>. Mentre si rimanda alle conclusioni dell'opera per ricostruire le possibili prospettive secondo cui una "rivoluzione" regolamentare potrebbe (o meno) avvenire, in questa sede è opportuno richiamare alcuni tratti che dal 1971 non hanno reso possibile il successo di questo metodo. Essi sono, in linea generale, riconducibili ai numerosi «"stop" [...] rappresentati dalla difficoltà di sovvenire dall'urgenza rinnovativa scostandosi dalla tradizione e dal formale ossequio alle regole previgenti»<sup>106</sup>, ove elemento ricorrente nell'arresto di tali riforme organiche è il contrasto politico e l'avvento di momenti decisivi in cui l'elettorato è chiamato a prendere posizione. Esempio analogo ed antecedente al caso di trattazione è quello della mancata riforma regolamentare della XVII

---

<sup>102</sup> Espressione di R. IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il cantiere delle riforme regolamentari*, cit.;

<sup>103</sup> in ID., si fa riferimento alla seduta della Giunta per il Regolamento del 4 marzo 2020;

<sup>104</sup> L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in Forum dei Quaderni Costituzionali, Fascicolo 3, 2020; L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei Regolamenti parlamentari al banco della prova della XXI Legislatura*, LUISS University Press, Roma, 2009; L. CIAURRO, *La riduzione del numero dei parlamentari fra revisione costituzionale ed opportunità politica*, Rassegna Parlamentare., 2019; G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in Federalismi, Fascicolo 3, 2019; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in Osservatorio sulle fonti, Fascicolo 1, 2020; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in Federalismi, Fascicolo 10, 2020; C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in Osservatorio sulle fonti, Fascicolo 2, 2020; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in Quaderni Costituzionali, Fascicolo 3, 2020; G. SAVINI, *La (auspicabile) modernizzazione del procedimento legislativo: a margine della riduzione del numero di parlamentari a seguito del referendum del 20 e 21 settembre*, in Federalismi, Fascicolo 4, 2020; N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, in Federalismi, Fascicolo 29, 2020;

<sup>105</sup> Alcune di queste riflessioni sono menzionate anche nei Res. Somm. delle sedute della Giunta per il Regolamento del 3 ottobre 2019 e 4 marzo 2020;

<sup>106</sup> Anche all'inizio della XVIII Legislatura, la Giunta per il regolamento della Camera aveva predisposto a Costituzione vigente ma senza esito positivo un'ipotesi di riforma organica del regolamento di portata innovativa decisamente più ampia di quelle vagliate dalla Legislatura successiva. Sul punto vedi P. PISICCHIO, *La riforma dei regolamenti parlamentari, tra inerzia e necessità*, in Rassegna Parlamentare, Fascicolo 2, 2021;



Legislatura, anch'essa correlata all'adeguamento dei processi camerali in vista della riforma costituzionale Renzi – Boschi, sulla quale il dibattito fu molto acceso e polarizzato, il quale contribuì ad accentuare il disaccordo politico tra i Deputati della Camera anche sulla materia del Regolamento.

Alla luce del quadro finora esposto sulle tappe prospettate e quelle intraprese o meno, nei seguenti paragrafi si propone una ricostruzione più dettagliata delle riflessioni svolte dalla XVIII e XIX Legislatura durante il processo di definizione della riforma del Regolamento a seguito dell'esito positivo della Riforma costituzionale.

## *2. L'approccio di revisione del Regolamento della Camera dei Deputati all'indomani della riduzione del numero dei parlamentari*

Il Comitato Ristretto presieduto dall'On. Fico venne incaricato di svolgere la funzione di istruire informalmente i possibili filoni di riforma del Regolamento. Le linee di indirizzo dei lavori vennero precisate dal Presidente d'Assemblea, il quale si è occupato dell'individuazione per macro temi degli argomenti da trattare<sup>107</sup>: i) i *quorum* espressi dalle disposizioni regolamentari in termini assoluti e non percentuali; ii) le soglie numeriche previste per la formazione dei gruppi parlamentari e le componenti politiche del Gruppo misto; iii) la composizione degli organi interni alla Camera (es. Ufficio di Presidenza, Giunte, Comitato per la legislazione); iv) eventuali accorpamenti tra Commissioni permanenti (indicando anche l'ulteriore prospettiva di una razionalizzazione degli organismi bicamerali, da effettuarsi in raccordo con il Senato). Sebbene non si possa avere notizia dei lavori in seno al Comitato Ristretto se non per tramite dei resoconti sommari della Giunta per il Regolamento, si può comunque notare il progressivo rallentamento dei lavori, se non addirittura una stasi degli stessi<sup>108</sup>.

Tuttavia, da una prima osservazione dell'operato svolto nel periodo appena successivo alla Riforma costituzionale, si possono evidenziare le questioni che durante la XVIII Legislatura trovano difficoltà di definizione.

Queste riguardano la ricognizione delle logiche che sottendono la determinazione delle numerazioni richieste per attivare i molteplici e vari meccanismi procedurali. Infatti, a differenza dei valori numerici che regolano il rapporto tra elettorato passivo ed attivo, i quali generalmente rispondono al criterio di rappresentatività<sup>109</sup>, le attuali cifre previste dal testo

---

<sup>107</sup> Giunta per il Regolamento, XVIII Leg., Res. Somm., 15 ottobre 2020;

<sup>108</sup> V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, cit.;

<sup>109</sup> Il testo originario dell'articolo 56 stabiliva la proporzione «di un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila...». La seconda sottocommissione dell'Assemblea Costituente elaborò il numero della Camera partendo dall'idea che essa costituisce un «organo rappresentativo della Nazione nella sua unità, cioè come collettività dei cittadini», in particolare tenendo in considerazione anche l'elemento secondo cui «la riduzione del numero dei Deputati deve essere considerata in relazione all'ordinamento regionale...»; Approfondisce il tema sui ragionamenti della Costituente P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di modifica degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, Fascicolo Speciale, 2019; Senza ambizione di completezza, in merito al rappresentanza si richiamano: F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006; M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, I, Firenze University Press, Firenze, 2004; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012; A. MORELLI,

regolamentare per l'organizzazione delle due Camere sono talvolta corrispondenti, talvolta fissate in modo inversamente proporzionale rispetto al numero complessivo della compagine assembleare<sup>110</sup>. Per comprendere tale sistema, in Dottrina sono state tentate diverse modalità di catalogazione delle soglie<sup>111</sup>, a seconda delle quali si differenzia il metodo adottabile.

L'approccio della Camera comincia da una ricognizione sulle diverse varietà numeriche distribuite per tutto il testo regolamentare<sup>112</sup>, per poi concentrarsi soprattutto su quelle disposizioni che contengono cifre numeriche formulate in termini assoluti<sup>113</sup>.

Per quel che attiene le modifiche di siffatta tipologia di valori, la considerazione preliminare comincia dallo studio del legame tra il numero complessivo del *plenum* dell'Assemblea e i *quorum* previsti dalle disposizioni regolamentari. Ebbene, anche all'interno di tale categoria si possono rinvenire disposizioni eterogenee per le quali l'espressione del valore numerico assoluto assume sfumature diverse. Innanzitutto, in questo gruppo rilevano i c.d. "*quorum* funzionali", ovvero quelle soglie previste per dare impulso all'esercizio di tipiche attività parlamentari. Per questa specie, la riduzione del numero complessivo comporta un ragionamento di tipo qualitativo che va oltre il rapporto proporzionale, poiché il restringimento del numero dei parlamentari incide sensibilmente su di essi, determinando l'innalzamento di fatto della percentuale di parlamentari necessaria<sup>114</sup>. D'altro canto, anche la riduzione eccessiva delle soglie funzionali causa una distorsione delle attività parlamentari<sup>115</sup>, specie con riferimento al ruolo che potrà essere effettivamente svolto dalle minoranze<sup>116</sup>. Basti pensare come possibile conseguenza della riduzione la mancata

---

*Le trasformazioni del principio democratico*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 95; S. CASSESE, *Il popolo e i suoi rappresentanti*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2019.

<sup>110</sup> Basti pensare a titolo di esempio alle disposizioni circa il numero di segretari provvisori di Presidenza, che alla Camera dei Deputati sono stabiliti a quattro, mentre al Senato sei, come evidenzia C. TUCCIARELLI, in *op. cit.*;

<sup>111</sup> D. BALDONI, *I quorum nei nuovi regolamenti parlamentari. Quale statuto delle opposizioni nelle Camere a ranghi ridotti?*, cit., ricorda che: L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), cit., opta per una vera e propria tassonomia, tra quorum in termini assoluti, frazioni di parlamentari, numero complessivo di membri e disposizioni la cui modifica si rende implicitamente necessaria per consentire il funzionamento dell'istituzione parlamentare; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri*, cit., ha distinto in gruppi a seconda delle varietà numeriche (cardinali, frazioni o modifiche regolamentari a vasto spettro); C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., propone una classificazione delle modifiche necessarie a seconda della "qualità" dell'intervento, distinguendo fra interventi "apparentemente minimali", non meramente minimali ma "qualitativi" e modifiche di ampio raggio non strettamente dipendenti dalla riduzione del numero dei parlamentari; Ancora, L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit., distingue tra numeri espressi in termini di frazione dei componenti dell'organo, e numeri espressi;

<sup>112</sup> Cfr. C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di Deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, cit.;

<sup>113</sup> Ne parla in questi termini L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit.;

<sup>114</sup> Cfr. G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, cit.;

<sup>115</sup> Sul punto D. PORENA, *Audizione davanti alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati*, cit., 28 Marzo 2019, p. 24, il quale evidenzia la problematica con riferimento alla composizione delle commissioni parlamentari, che in sede deliberante finirebbero per approvare una legge con il voto favorevole di appena 8 Deputati; Ancora S. CURRERI, *Audizione*, cit., 26 marzo 2019, sottolinea il problema qualitativo della riduzione con riferimento al *quorum* previsto per la costituzione delle componenti politiche autorizzate del Gruppo Misto, definito a tre;

<sup>116</sup> Un approfondimento sul tema dell'opposizione a seguito della riduzione del consesso assembleare in D. BALDONI, *I quorum nei nuovi regolamenti parlamentari. Quale statuto delle opposizioni nelle Camere a ranghi ridotti?*, cit.;

rappresentanza in Commissione di quei Gruppi composti da un numero di membri inferiore a quello delle Commissioni stesse, ledendo il diritto dei Gruppi minori di esercitare i propri compiti informativi, ispettivi e di controllo<sup>117</sup>.

D'altra parte, rientrano nella famiglia dei "numeri cardinali"<sup>118</sup>, anche i *quorum* previsti per la composizione degli organi parlamentari (c.d. *quorum* strutturali). Le disposizioni che sono interessate per via della composizione numerica assoluta sono l'Ufficio di Presidenza, la Giunta per il Regolamento, la Giunta delle Elezioni, la Giunta per le Autorizzazioni ed il Comitato per la Legislazione, ma materia particolarmente sensibile risulta essere nella determinazione del numero necessario per la composizione dei Gruppi e delle Commissioni permanenti<sup>119</sup>, organi centrali in cui si esprime la rappresentanza politica.

Per la composizione dei Gruppi parlamentari, il ragionamento della Giunta non guarda soltanto a riadeguare il numero dei componenti, ma considera effetti ulteriori tipici delle dinamiche parlamentari; In particolare, si considera l'impatto di una compagine ridotta in relazione al fenomeno del "transfughismo"<sup>120</sup>, correlato a sua volta al principio del libero esercizio di mandato. Se si tratta del numero dei componenti, si anticipava nelle pagine precedenti che nel caso di mancato raggiungimento del requisito numerico (che all'inizio della XIX Legislatura risultava ancora fissato a 20 Deputati) l'unica possibilità per costituire un Gruppo risiede nel soddisfacimento del requisito elettorale, previa autorizzazione da parte dell'Ufficio di Presidenza. L'ultima delle alternative non sembra poi così inverificabile se si considera che il numero richiesto per costituire un Gruppo corrisponde ad una percentuale superiore non solo a quella prevista prima della riduzione, ma anche rispetto all'attuale soglia di sbarramento elettorale<sup>121</sup>.

Altro discorso è quello che concerne il Gruppo Misto della Camera, dove la questione prevalente ha a che fare con soglie numeriche già minime come quelle per costituire le componenti del Gruppo. In effetti, qualora fossero riproporzionate, dal numero tre di Deputati si dovrebbe diminuire a due o addirittura ad uno, tant'è che si parla di «componenti monocellulari»<sup>122</sup>, che porterebbe ad un'esplosione delle richieste di costituzione di componenti e quindi del Gruppo Misto stesso<sup>123</sup>.

Per quanto riguarda l'analisi delle Commissioni, aggiungendo alcuni dettagli rispetto a quanto prospettato nelle pagine precedenti, oltre che a riguardare la disponibilità di Deputati, si deve considerare anche la razionalizzazione del loro funzionamento nel quadro di una ristrutturazione delle competenze delle Commissioni permanenti e di quelle bicamerali<sup>124</sup>. È

---

<sup>117</sup> *Ibidem*;

<sup>118</sup> C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, cit.;

<sup>119</sup> Vedi *supra*;

<sup>120</sup> Sul fenomeno del "transfughismo" e la dubbia idoneità delle disposizioni regolamentari per contrastarlo, cfr. G. VALENTI, *Riduzione del numero dei parlamentari, disciplina dei gruppi e prospettive di riforme regolamentari. L'esperienza italiana a confronto con: Francia, Spagna e Regno Unito*, in Osservatorio sulle fonti, Fascicolo 1, 2023, disponibile in: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it) ;

<sup>121</sup> Attualmente corrisponde al 3%; Sulle problematiche applicative ed i rimedi possibili per via degli strumenti di tipo sperimentale, vedi *supra*;

<sup>122</sup> S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit.;

<sup>123</sup> R. IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il cantiere delle riforme regolamentari*, cit.;

<sup>124</sup> L. GIANNITI e N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit.;

noto che la composizione delle stesse alla Camera vanno da 42 a 47 membri; applicando una riduzione lineare del 36% corrispondente alla riduzione del numero dei parlamentari, il calcolo che si prospettava prevedeva Commissioni permanenti da 26 a 30 parlamentari<sup>125</sup>, mentre le Commissioni bicamerali, in particolare, incontravano già difficoltà operative a causa della doppia provenienza dei membri e della doppia struttura di ciascuna Camera. Inoltre, va rilevato che in molti casi l'elevata composizione delle Commissioni bicamerali è giustificata anche dalle particolari regole di rappresentanza che le caratterizzano e, a differenza delle Commissioni permanenti, prevedono la non rappresentanza dei membri. Inoltre, alcune di queste prevedono con regole interne un *quorum* (metà più uno) per la validità delle loro decisioni<sup>126</sup>. Un possibile rimedio potrebbe rinvenirsi nell'introduzione della regola presente al Senato che consente ai parlamentari di poter partecipare ai lavori di più Commissioni, ma si andrebbe a sacrificare il rapporto proporzionale Commissione-Assemblea<sup>127</sup>. Altro elemento non trascurabile riguarda l'impatto sull'efficienza dei lavori dei collegi qualora ci siano commissari che afferiscono a più Commissioni.

Proseguendo con la narrazione delle vicende della Giunta per il Regolamento, durante la seduta del 10 marzo 2021 il Presidente Fico invita nuovamente al confronto con l'omonima Giunta del Senato al fine di coordinare l'opera di adeguamento, facendo presente l'avanzamento dei lavori di questa ed in particolar modo del deposito di una proposta di modifica. Tuttavia, anche se dai resoconti sommari risulta un generale consenso nel procedere in tal senso, ancora una volta non si trova accordo sul momento opportuno in cui il raccordo con il Senato dovrebbe avvenire<sup>128</sup>. In tale occasione, iniziò ad emergere quale orientamento prevalente quello di limitare la riforma regolamentare ai soli interventi necessari per assicurare la funzionalità dei lavori camerati al ridotto numero dei Deputati.

Come anticipato, preso atto che i lavori istruttori del Comitato Ristretto non erano progrediti<sup>129</sup>, venne affidato ai relatori Fiano e Baldelli l'incombenza di formulare una proposta di riforma.

Così, il 6 maggio 2021 venne presentata alla Presidenza della Camera dei Deputati una proposta di modificazione al Regolamento (doc. II, n. 19); Essa riepiloga il dibattito della Giunta del 10 marzo, realizzando il largo consenso di garantire il successo delle modifiche essenziali a consentire il funzionamento della Camera in caso di conclusione anticipata della

---

<sup>125</sup> S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit.;

<sup>126</sup> R. DI CESARE, *L'aritmetica del Legislatore: rapporti e proporzioni degli organismi collegiali, in particolare bicamerali*, in Forum di Quaderni Costituzionali, Fascicolo 3, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) ;

<sup>127</sup> Approfondisce il tema sempre S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit, di cui si riporta il passo a p. 9: «La regola costituzionale per cui le commissioni devono essere “composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari” (artt. 72.3 e 82.2 Cost.) si è, infatti, finora prestata, e ancor di più si potrebbe in futuro prestare in presenza di numeri più ridotti, a due opposte applicazioni. Se si privilegia, infatti, la stretta rappresentanza proporzionale, le forze politiche di minoranze potrebbero non essere presenti in tutte le commissioni. All'opposto, se si vuole dare loro rappresentanza in tutte, designando un singolo parlamentare in più commissioni, tali forze politiche finirebbero per essere sovrarappresentate rispetto alla loro effettiva consistenza proporzionale in Assemblea»;

<sup>128</sup> Si riporta il passo del Res. Somm. Della seduta della Giunta in cui l'On. Baldelli «ritiene che i contatti con i relatori dell'altro ramo del Parlamento non potranno che far seguito – e non precederlo – al lavoro istruttorio della Giunta della Camera, in quanto allo stato un confronto con il Senato appare del tutto prematuro»;

<sup>129</sup> Fino a quella seduta, risulta che il Comitato Ristretto si sia riunito il 22 ottobre 2020, il 4 novembre 2020, infine il 7 luglio 2021, ogni seduta della durata media di un'ora, senza avere ulteriori dettagli sui contenuti sviluppati;

Legislatura. La proposta citata nemmeno interviene sulla questione numerica delle Commissioni permanenti, tantomeno nella redistribuzione delle competenze ad esse attribuite, adducendo come motivazione la mancanza di una correlazione automatica tra la riduzione del numero di parlamentari e riduzione del numero delle Commissioni; secondo i proponenti, la modifica sarebbe stata prematura: «se, infatti, è da valutare l'ipotesi di una tendenziale specularità fra il numero e le competenze delle Commissioni dei due rami del Parlamento, occorre preliminarmente verificare se e come, nel processo di riforma del Regolamento del Senato (avviato nei mesi scorsi), il Senato intenderà intervenire su tale aspetto». Per una proposta di riforma più organica, si è dovuto attendere al 28 giugno, quando il Partito Democratico presentò una sua proposta<sup>130</sup>, che si caratterizza anche per un diverso approccio: i) si diversificano gli adeguamenti dei *quorum* per ambito di attività; ii) si propone la figura del “Deputato apolide”, riflessione che parallelamente stava interessando anche il Senato; iii) si intende introdurre meccanismi di efficientamento dell'*iter* legislativo attraverso il “voto a data certa”; iv) viene ripresa anche la riflessione sulla questione di fiducia, al fine di rendere esercitabile lo strumento solo per mantenere il testo della Commissione o per evitare l'utilizzo per emendamenti che modificano più articoli. L'idea del Partito Democratico dalla quale scaturisce una riforma comprensiva di una vastità significativa di temi oggetto di modifica sta nella necessità di cogliere l'occasione della riduzione al fine di risolvere «questioni da lungo tempo ritenute urgenti per assicurare alla Camera condizioni per una migliore organizzazione e un migliore funzionamento»<sup>131</sup>.

Un momento di svolta dell'opera della Giunta è rinvenibile nei resoconti delle sedute del 20 e 27 ottobre 2021. Il Presidente Fico presenta durante la prima seduta il punto sullo stato dei lavori del Comitato Ristretto e le proposte di riforma presentate dai Deputati rispettivamente all'adeguamento dei *quorum*<sup>132</sup>, la razionalizzazione delle procedure per garantire la rappresentatività dei Gruppi e la composizione degli organi camerati, con particolare riferimento alla riorganizzazione del numero e delle funzioni delle Commissioni. Nel tentativo di dare un'accelerazione ai lavori, il Presidente d'Assemblea propone quindi di procedere con l'elaborazione di un testo condiviso che facesse convergere le varie soluzioni prospettate. La proposta di sintesi elaborata ancora una volta dai relatori incaricati, gli Onorevoli Baldelli e Fiano, toccava complessivamente 31 articoli ed includeva le disposizioni per il contenimento dei cambi di Gruppo, richiamando le proposte relative alle decadenze dalle cariche in sede di Ufficio di Presidenza e delle Commissioni permanenti. Vennero ridefinite le regole per la costituzione dei Gruppi parlamentari e delle componenti politiche del Gruppo misto. Altri contenuti del testo includevano la possibilità di designare un Deputato in due commissioni per favorire la rappresentanza dei gruppi più piccoli, l'abbassamento della soglia per la componente politica delle minoranze linguistiche e la riduzione del numero di segretari di presidenza e dei componenti delle commissioni e dei comitati. Il testo propone anche una ridefinizione dei *quorum* procedurali e la soppressione di norme obsolete. A seguito della presentazione del testo, durante la seduta del 27 aprile la Giunta decise di

---

<sup>130</sup> Proposta n. 22, presentata dai Deputati Giorgis, Serracchiani, Fiano (relatore) e Ceccanti;

<sup>131</sup> Giunta per il Regolamento, seduta

<sup>132</sup> Proposta n. 19 presentata il 6 maggio dal Deputato Baldelli, relatore, con la firma anche dei colleghi Iezzi (anche lui relatore), Marco Di Maio e Occhiuto;

adottarlo come testo base, per il quale viene fissato il termine per la presentazione degli emendamenti entro l'11 maggio.

Quando finalmente l'odissea dei lavori della Giunta per il Regolamento sembrava giungere ad una buona tappa, i quarantatré emendamenti proposti hanno causato l'arresto del processo di revisione, aggravato dal decreto di scioglimento delle Camere del Presidente della Repubblica e la contestuale instaurazione del regime di *prorogatio*<sup>133</sup>.

All'apertura della XIX legislatura, la rinnovata compagine camerale si è ritrovata di fronte ad un bivio<sup>134</sup>: quello di attivare le procedure per una riforma immediata del Regolamento, oppure l'inerzia; così l'On. Fontana, non appena insediatosi alla Presidenza della Camera dei Deputati, ha sottoposto con la massima celerità la questione delle modifiche regolamentari alla Giunta per il Regolamento<sup>135</sup> riprendendo in tal modo quanto era stato avviato dalla stessa nella XVIII Legislatura<sup>136</sup>. In particolare, la Giunta ha ritenuto di concludere con la massima celerità la definizione degli adattamenti numerici regolamentari, per poi dedicarsi con differente speditezza alle proposte di modifica attinenti all'organizzazione dei lavori parlamentari<sup>137</sup>, ricalcando l'idea nata nella Legislatura precedente di adottare la strategia del c.d. "doppio binario". Per quanto attiene al "primo binario"<sup>138</sup>, data l'impellenza di adeguare il Regolamento della Camera alla ridotta compagine di Deputati, è stato prescelto l'approccio di servirsi del testo base già adottato nella XVIII legislatura limitatamente agli adeguamenti numerici, stante l'esistenza di una diffusa condivisione intorno agli stessi da parte dei precedenti gruppi politici, allora testimoniata dalla presentazione di un solo emendamento.

Rispetto a tale testo base, la proposta di modifica del Regolamento definitivamente approvata dalla Giunta nella riunione del 23 novembre 2022<sup>139</sup>, ha espunto le modifiche dell'art. 5 Reg. Cam., – relativa al numero di segretari di Presidenza<sup>140</sup> – dell'art. 6, – sul numero dei componenti delle commissioni di scrutinio per l'elezione dell'Ufficio di Presidenza della Camera – e dell'art. 16-*bis*, – relativo al numero dei componenti del Comitato per la legislazione – in quanto ritenute meglio coerenti con il secondo binario di riforma e in ogni caso da applicare a partire dalla XX legislatura, avendo già provveduto la Camera ad espletare gli adempimenti disciplinati in tali articoli applicando le disposizioni non adatte al ridotto numero di parlamentari. A ben vedere, il reale motivo del differimento della modifica degli artt. 5, 6 e 16-*bis* Reg. Cam. può scorgersi nell'assenza di consenso tra i gruppi nell'individuazione di un nuovo numero di segretari di Presidenza e dei componenti delle commissioni di scrutinio per l'elezione dell'Ufficio di Presidenza, piuttosto che in un migliore aderenza di tali novelle con il c.d. secondo binario di riforma. Ciò emerge palesemente con precipuo riferimento all'art. 5 Reg. Cam., rispetto al quale il Movimento 5 Stelle appariva intenzionato ad «adeguare, in modo strutturale, alla riduzione del numero dei

---

<sup>133</sup> Vedi *infra*;

<sup>134</sup> G. PICCIRILLI, *Riduzione dei parlamentari: discrasie tra i seguiti regolamentari nelle due Camere*, in Quaderni Costituzionali, Fascicolo 4, 2022;

<sup>135</sup> Giunta per il Regolamento, XIX Leg., Res. Somm. 26 ottobre 2022;

<sup>136</sup> [Giunta per il Regolamento, XVIII Legislatura](#);

<sup>137</sup> Giunta per il Regolamento, XIX Leg., Res. Somm., 15 novembre 2022;

<sup>138</sup> Per l'analisi del c.d. *secondo binario* di riforma v. Cap. 5.

<sup>139</sup> Giunta per il Regolamento, XIX Leg., Res. Somm., 23 novembre 2022;

<sup>140</sup> In base alla proposta di modifica del testo base il numero dei segretari di presidenza sarebbe stato ridotto da 8 a 6.

Deputati la composizione dell'Ufficio di Presidenza»<sup>141</sup>. Invece, il Partito Democratico riteneva necessario affrontare il tema in seno al c.d. secondo binario, onde verificare se «a fronte della riduzione del numero dei parlamentari, rimane invariato il carico di compiti che i componenti dell'Ufficio di Presidenza sono chiamati a svolgere in relazione ai lavori parlamentari [...] verificando quindi se l'attività dei Segretari, pur a fronte della riduzione del numero dei parlamentari, si riduca proporzionalmente ovvero rimanga invariata»<sup>142</sup>. In altri termini, secondo il Partito Democratico l'adeguamento proporzionale dei segretari di presidenza al numero dei Deputati apparrebbe necessario solo ove nel corso della XIX legislatura emerga un ridotto carico di lavoro in capo agli stessi in ragione della più esigua compagine parlamentare ed in ogni caso da effettuarsi congiuntamente alla rimodulazione del numero dei vicepresidenti e dei questori, di cui ugualmente si occupa l'art. 5 Reg. Cam.

Sempre in ragione dell'assenza di un consenso politico condiviso, anche la modifica dell'art. 19, comma 3, Reg. Cam. è stata traslata verso il secondo binario<sup>143</sup>. Tuttavia, in questo caso appare corretta la scelta di non aver previsto già nella prima *tranche* di modifiche l'abolizione del tradizionale divieto per cui «nessun deputato può essere designato a far parte di più di una Commissione», che attualmente alla Camera subisce una deroga solo per i Deputati membri del Governo. Infatti, se è vero che *ratione materiae* si sarebbe ben adattato al c.d. primo binario della riforma, allo stesso tempo la rottura della connessione necessaria tra numero di Commissioni permanenti e numero dei parlamentari, deve necessariamente riaccompagnarsi ad un coordinamento del loro numero (14), a fronte delle 10 istituite al Senato in seguito alla modifica regolamentare del luglio 2022<sup>144</sup>. Infine, dal testo base è stata espunta la modifica dei *quorum* necessari per chiedere la chiusura della discussione in Assemblea ed in Commissione previsti dall'art. 44, comma 1, Reg. Cam.

In sintesi, se l'approccio della Camera fosse rappresentato graficamente, sarebbe quello di un'iperbole discendente, in cui la prima coordinata è rappresentata da una forte ambizione riformatrice che tende inesorabilmente verso modifiche "atomiche" e l'applicazione di metodi sperimentali su casi peculiari. Dalla fatica riscontrata nei tentativi volti strutturare un percorso onnicomprensivo di riforma regolamentare, nell'ambizione di avviare una «riflessione complessiva sulle modalità di lavoro degli organi parlamentari e sulle relative procedure», ad un mancato consenso per giungere a conclusione entro l'inizio della XIX Legislatura, per concludere ad ora con trasformazioni parziali che dispiegheranno i loro effetti solo nella futura Legislatura.

---

<sup>141</sup> Intervento dell'On. V. D'Orso alla riunione della Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati del 23 novembre 2022.

<sup>142</sup> Intervento dell'On. F. Fornaro alla riunione della Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati del 23 novembre 2022.

<sup>143</sup> Questo il testo dell'art. 19, comma 3, nella proposta di modifica: «I Deputati appartenenti a Gruppi composti da un numero di membri inferiore a quello delle Commissioni possono essere designati a far parte di due Commissioni al fine di consentire a tali Gruppi di essere rappresentati nel maggior numero possibile di Commissioni. Ogni Gruppo sostituisce i propri Deputati che facciano parte del Governo in carica con altri appartenenti a diversa Commissione».

<sup>144</sup> Cfr. N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, pp. 337-339; A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari potrà rispondere alle attese?*, in E. ROSSI, (a cura di), cit.;



## MODIFICABILITÀ DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI IN PERIODO DI PROROGATIO

di *Paolo Inturri*

SOMMARIO: 1. La prorogatio nella XVIII legislatura. – 2. I poteri delle Camere in periodo di *prorogatio*. – 3. La prassi parlamentare sulla modifica dei Regolamenti in periodo di *prorogatio*.

### 1. La prorogatio nella XVIII legislatura.

In seguito all'entrata in vigore della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n.1 recante “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*” – pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 21 ottobre 2020<sup>145</sup> a seguito dell'esito positivo del referendum confermativo svoltosi il 20 e il 21 settembre 2020 – il Parlamento ha apportato le necessarie modifiche ai propri regolamenti interni tese ad adeguarne le disposizioni alla ridotta compagine risultante dall'*iter* di revisione costituzionale. Tuttavia, come già evidenziato nel presente capitolo, le due Camere hanno adottato due approcci radicalmente differenti. Se, da un lato, il Senato della Repubblica ha sfruttato l'occasione per realizzare una riforma di più ampio respiro, dall'altro lato, la Camera si è limitata all'adozione di disposizioni di mero adeguamento quantitativo alla riduzione del numero dei deputati. Peraltro, mentre il Senato ha provveduto a deliberare le modifiche regolamentari in discorso già a conclusione della XVIII legislatura, la Camera ha affrontato tale incombenza solo ad avvio della XIX. Tale discrasia temporale deve evidentemente attribuirsi anche al diverso modo in cui lo scioglimento delle Camere ha colpito lo stato di avanzamento dei lavori di aggiornamento dei regolamenti nei due rami del Parlamento. Infatti, il 21 luglio 2022 – data in cui il Capo dello Stato, sentiti i Presidenti delle Camere, ha decretato lo scioglimento delle stesse<sup>146</sup>, in seguito alle dimissioni del Presidente del Consiglio Draghi – la Giunta per il regolamento del Senato aveva già ultimato la proposta di modificazione del regolamento<sup>147</sup>, della quale è stata così possibile la deliberazione da parte dell'Assemblea a maggioranza assoluta il giorno 27 dello stesso mese<sup>148</sup>. Diversa, invece, la situazione della Camera dei Deputati. Infatti, nonostante i lavori istruttori avessero preso avvio già nella seduta del 3 ottobre 2019<sup>149</sup> – all'indomani dell'approvazione in seconda deliberazione alla Camera della legge costituzionale n. 1 del 2020 – i quarantatré emendamenti presentati al testo base

<sup>145</sup> G.U., Serie Generale, 261, disponibile all'indirizzo: [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it), 21 dicembre 2020, p. 1 ss. Di seguito il link diretto al documento: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/10/21/261/sg/pdf>

<sup>146</sup> G.U., Serie Generale, 169, disponibile all'indirizzo: [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it), 21 luglio 2022, pp. 1-2. Di seguito il link diretto al documento: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2022/07/21/169/sg/pdf>

<sup>147</sup> A.S., Giunta per il regolamento, res. som., disponibile all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), 13 luglio 2022. Di seguito il link diretto al documento:

<https://www.senato.it/Web/18LavoriNewV.nsf/All/89BC31515A65B0DAC125888C0040C6D2?OpenDocument>

<sup>148</sup> G.U., Serie Generale., 182, disponibile all'indirizzo: [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it), 5 agosto 2022, pp. 6 ss. Di seguito il link diretto al documento: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2022/08/05/182/sg/pdf>

<sup>149</sup> A.C. Giunta per il regolamento, res. som., disponibile all'indirizzo [www.camera.it](http://www.camera.it), 3 ottobre 2019. Di seguito il link diretto al documento: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2019/10/03/leg.18.bol0248.data20191003.com15.pdf>



approvato il 27 aprile 2022 ed elaborato dai relatori on. Baldelli e on. Fiano<sup>150</sup> ne avevano determinato un importante rallentamento, inevitabilmente aggravato dal decreto di scioglimento delle Camere del Presidente della Repubblica e la contestuale apertura del periodo di *prorogatio*.

Invero, la questione circa la modificabilità dei regolamenti parlamentari in periodo di *prorogatio*, parte della più ampia problematica relativa ai limiti delle Camere durante tale periodo, non appare univoca in dottrina, né suffragata da una prassi parlamentare cospicua. Pertanto, si dedicherà il paragrafo successivo alla ricostruzione dei nodi principali della tematica, onde comprenderne l'influenza sui lavori della Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati.

## 2. I poteri delle Camere in periodo di prorogatio

La previsione espressa della *prorogatio* delle due Camere da parte della Costituzione (art. 61, c. 2°) trova ragion d'essere nei principi politici che sono alla base dell'ordinamento democratico e repubblicano<sup>151</sup>, soddisfacendo l'esigenza di garanzia ed equilibrio del sistema di assicurare la continuità funzionale delle Camere, evitando così un vuoto istituzionale<sup>152</sup>. Tale obiettivo è perseguito consentendo alle Camere di esercitare le proprie funzioni anche dopo che sia scaduta la legislatura sino all'apertura della successiva non in forza di un atto speciale che concede la proroga, bensì di diritto<sup>153</sup>.

La questione principale inerente alla *prorogatio* pertiene ai limiti cui è sottoposta l'attività delle Camere durante tale periodo, i quali sono tradizionalmente suddivisi in due categorie.

La prima ricomprende i limiti c.d. giuridici, la cui violazione dà luogo all'illegittimità dell'atto in quanto espressamente posti da disposizioni di legge (ordinaria o costituzionale) che regolano espressamente il regime di *prorogatio* o che sono ad esso estese. Rientra all'interno di tale categoria il divieto per le Camere in periodo di *prorogatio* di procedere all'elezione del Capo dello Stato (art. 85, c. 3°, Cost.), peraltro, unico espressamente previsto dalla Carta costituzionale.

La seconda categoria accoglie al suo interno i limiti c.d. non giuridici, non sanzionati giuridicamente poiché ricondotti ad un complesso di principi e regole generali applicabili nei rapporti tra organi costituzionali<sup>154</sup>, fondati, in altri termini, sulla correttezza costituzionale<sup>155</sup>.

---

<sup>150</sup> A.C., Giunta per il Regolamento, res. som., disponibile all'indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), seduta del 27 aprile 2022, All. 1, 23. Di seguito il link diretto al documento: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2022/04/27/leg.18.bol0785.data20220427.com15.pdf>

<sup>151</sup> G. D'ORAZIO, *Prorogatio (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXVII, Giuffrè, 1988, p. 429.

<sup>152</sup> *Ex multis* cfr. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, XVI ed., 2022, p. 271; R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto Pubblico*, Giappichelli, Torino, XX ed., 2022, p. 199; V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, V ed., 2013, p. 373; A. SPERTI, *Commento all'art. 61 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – A. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 1184; G. MARCHETTI, *Proroga e prorogatio delle Camere*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, V, Giuffrè, 2006, p. 4663. L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enc. Dir.*, II, Milano, 1958, p. 228.

<sup>153</sup> A. SPERTI, *Commento all'art. 61 Cost.*, cit., p. 1184; L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, cit., p. 228.

<sup>154</sup> G. D'ORAZIO, *Prorogatio (diritto costituzionale)*, cit., p. 432.

<sup>155</sup> S. TRAVERSA, *Proroga e prorogatio delle Camere*, Colombo, Roma, 1983, p. 86.

Ebbene, posta l'assenza di una norma giuridica espressa o altrimenti ricavabile interpretativamente, è nell'ambito di questa seconda categoria che andrebbe eventualmente ricompreso il precetto di immodificabilità dei regolamenti delle Camere durante il periodo di *prorogatio*<sup>156</sup>. In seno all'insieme dei limiti c.d. non giuridici si sono sviluppate due tesi antitetiche.

Secondo la tesi minoritaria<sup>157</sup> della *plenitudo potestatis*, le Camere conservano la pienezza dei loro poteri, la titolarità e la legittimazione al loro esercizio a nulla rilevando l'avvenuta scadenza dalla carica, decidendo discrezionalmente se, come e quando compiere quegli atti non giuridicamente imposti. Tale ricostruzione muove dall'assenza di disposizioni costituzionali espresse atte a ritenere mutate le condizioni di espletamento delle funzioni parlamentari, essendo, al contrario, previsto che «*sono prorogati i poteri delle precedenti*» (art. 61, c. 2°, Cost.). Perdi più, tale interpretazione sarebbe confermata dalla circostanza che se le Camere disciolte avessero solo i poteri di ordinaria amministrazione, la Costituzione non avrebbe avuto bisogno di specificare espressamente nell'art. 85 il divieto di eleggere il Capo dello Stato, ma, anzi, sarebbe stato contraddittorio. A ben vedere, un simile argomento prova troppo. Infatti, l'art. 85 Cost. non disciplina specificamente l'ambito dei poteri delle Camere in *prorogatio*, ma, al contrario, occupandosi in via generale dell'elezione del Capo dello Stato, prende atto del depotenziamento di rappresentatività delle Camere con l'approssimarsi del termine di scadenza e dispone che anche nei tre mesi antecedenti alla loro scadenza queste non possano provvedere a tale adempimento. Inoltre, in assenza di quanto disposto dal secondo comma dell'art. 85 le Camere avrebbero dovuto provvedere alla rielezione del Capo dello Stato, non già per la *plenitudo potestatis* nel periodo di *prorogatio*, bensì al contrario perché seppur in *reductio potestatis*, l'elezione del Presidente della Repubblica configura un atto urgente ed indifferibile<sup>158</sup>. Sempre a favore della tesi della *plenitudo potestatis* è stato sostenuto che poiché le Camere prorogate a causa della guerra godono della pienezza di poteri, nella medesima condizione non possono che trovarsi anche le Camere in periodo di *prorogatio* posto che le stesse sono legittimate a disporre con legge la loro proroga ex art. 60 Cost., poiché non è pensabile che l'organo prorogato trasmetta poteri che al tempo della proroga stessa non aveva più. A voler diversamente ritenere, non si tratterebbe di proroga di poteri, ma di conferimento di poteri nuovi<sup>159</sup>. A tale argomentazione è stato efficacemente obiettato<sup>160</sup> che anche la proroga in caso di guerra rientra nella categoria degli atti necessari ed urgenti che la tesi della *reductio potestatis* contempla tra quelli che le Camere in periodo di *prorogatio* devono compiere, nonché che l'effetto del prolungamento della legislatura deriva *ex lege* dalla norma costituzionale e dalla legge di proroga, sicché non appare illogico ritenere che le Camere durante la *prorogatio* abbiano poteri limitati, mentre dopo la legge di proroga acquistano la pienezza dell'esercizio delle loro funzioni. Ad ogni

---

<sup>156</sup> Nel senso di ritenere i limiti ai poteri delle Camere derivanti da ragioni di opportunità e non giuridiche v. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 374, n. 8.

<sup>157</sup> G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, IX ed., 1976, p. 236 ss.; P. GIOCOLI-NACCI, «"Prorogatio" del Parlamento, mandato parlamentare e prerogative parlamentari», in *Rass. dir. pubb.*, 1964., pp. 747 ss.; DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 374

<sup>158</sup> S. TRAVERSA, *Proroga e prorogatio delle Camere*, cit., pp. 88-89, n. 8.

<sup>159</sup> P. GIOCOLI-NACCI, «"Prorogatio" del Parlamento, mandato parlamentare e prerogative parlamentari», cit., pp. 748 e 752.

<sup>160</sup> A.A. ROMANO, *La «prorogatio» negli organi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 211

modo, dall'accoglimento della tesi in esame deriverebbe l'assenza di vincoli per le Camere in periodo di *prorogatio* di modificare i propri regolamenti interni.

Invece, in base alla tesi maggioritaria<sup>161</sup> della *reductio potestatis* per le Camere in regime di *prorogatio* sarebbe ammesso il solo compimento degli atti rientranti nella c.d. *ordinaria amministrazione*<sup>162</sup>, formula impiegata ampiamente nel senso di *affari correnti*, i quali si traducono in tutti quegli interventi costituzionalmente necessari<sup>163</sup> (ivi compresa l'attività di vigilanza sull'operato del Governo) e negli atti straordinari od urgenti<sup>164</sup>; quindi, con esclusione di ogni iniziativa espressione di interessi politici di parte<sup>165</sup>. Ciò in ragione di un limite di ordine sistematico che trova la sua ragion d'essere nella cessazione del mandato del Parlamento (indipendentemente dal fatto che derivi dal naturale decorso del termine o dallo scioglimento anticipato), i cui effetti si riverberano nella sua legittimazione, essendo sottoposta a verifica la sua rappresentatività con l'apertura del procedimento elettorale per il rinnovo dell'organo<sup>166</sup>. Com'è stato osservato<sup>167</sup>, l'ordinaria amministrazione non può essere ricondotta ad una nozione unitaria. Al contrario, esisterebbero tante "*ordinarie amministrazioni*", ciascuna derivante dal peculiare contesto politico-istituzionale dell'organo costituzionale di riferimento. Peraltro, per definire ciò che è ordinaria amministrazione sarà necessario guardare non al singolo atto, bensì alla complessiva funzione che esso svolge per contenuto e fini. Ne consegue che la fissazione del limite travalicato il quale si eccederanno i poteri consentiti sotto la *prorogatio* è implicitamente riservato, nel caso di specie, alla valutazione delle Camere sulla base di un criterio di congruità politica-funzionale.

A ben vedere, le tesi dei poteri delle Camere in periodo di *prorogatio* partendo da assunti opposti finiscono con l'accostarsi più di quanto non si contrappongano. Infatti, sia che si contempli una immutabile pienezza di poteri che si autolimita (*plenitudo potestatis*) sia che si assuma una potenziale espansione di poteri in principio limitati (*reductio potestatis*) si presuppone un giudizio di valore politico-istituzionale nel determinare l'effettivo assetto di poteri concretamente esercitato dalle Camere in seguito al loro scioglimento<sup>168</sup>. Allora, in

---

<sup>161</sup> Cfr. L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, in *Enc. Dir.*, Milano 1958. p. 61 ss.; ID. *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, cit., p. 228 ss.; F. PERGOLESÌ, *Diritto costituzionale*, Padova, XV ed. rist., 1968, p. 511; P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1972, p. 150; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale*, Napoli, XII ed., 1981, p. 340; P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, IX ed., 1979, p. 130; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, IX ed., p. 502 ss.; A. BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, V ed., 1977, p. 101; T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., pp. 271-273; A. SPERTI, *Commento all'art. 61 Cost.*, cit., pp. 1192-1193; G. MARCHETTI, *Proroga e prorogatio delle Camere*, cit., pp. 4665-4666.

<sup>162</sup> Cfr. C. MORTATI, *Intervento*, in Atti Assemblea costituente, seduta antimeridiana del 12 dicembre 1947, p. 4493, nel quale si sottolineava: «Ora il fatto stesso che sia scaduto il periodo normale di durata della carica, determina come un depotenziamento dei poteri normalmente attribuiti al titolare, ed è pacificamente ritenuto che i poteri durante il periodo di proroga siano solo quelli attinenti alla ordinaria amministrazione». ID. *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 508.

<sup>163</sup> Ad esempio, l'art. 77, c. 2°, Cost. prescrive che anche se sciolte le Camere debbono essere convocate per discutere la conversione dei decreti-legge.

<sup>164</sup> Così L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, cit., p. 229.

<sup>165</sup> A.A. ROMANO, *La «prorogatio» negli organi costituzionali*, cit., p. 208 ss. A tal riguardo, L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, cit., p. 229, pone l'esempio della mozione di sfiducia, non votabile, «essendo ormai rimesso al corpo elettorale la pronunzia sulla scelte politiche di fondo».

<sup>166</sup> L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, cit., p. 65; T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., p. 271. Cfr. C. cost., 19 dicembre 1991, n. 468, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 3833 ss.; 22 dicembre 1995, n. 515, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 4333 ss.; C. cost., 5 giugno 2003, n. 196, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 1489 ss.

<sup>167</sup> G. D'ORAZIO, *Prorogatio (diritto costituzionale)*, cit., p. 434.

<sup>168</sup> G. D'ORAZIO, *Prorogatio (diritto costituzionale)*, cit., pp. 432-433.

ultima analisi è nella prassi parlamentare che deve rinvenirsi l'estensione dei poteri delle Camere in periodo di *prorogatio*<sup>169</sup>.

### 3. La prassi parlamentare sulla modifica dei Regolamenti in periodo di prorogatio

Limitando l'analisi della prassi parlamentare alla sola questione che qui interessa dirimere<sup>170</sup>, è possibile riscontrare che durante il periodo di *prorogatio* la Giunta per il regolamento della Camera sia stata riunita tre volte, di cui una per adempimenti consultivi<sup>171</sup> e due per l'esame di una proposta di modifica regolamentare<sup>172</sup>. Peraltro, di tale prassi è stato dato specifico riscontro dal Presidente della Camera dei Deputati nelle sedute del 14 marzo 2001, 14 febbraio 2006<sup>173</sup>, 9 gennaio 2018<sup>174</sup> e 22 luglio 2022. In particolare, in tale ultima seduta il Presidente Fico ha avuto modo di ribadire che: «*resta ovviamente ferma la possibilità di convocazione della Giunta per il Regolamento relativamente alle questioni di interpretazione regolamentare di cui la Presidenza ritenga di investirla. Ove si verifichi l'unanimità dei consensi dei gruppi, possono essere convocate riunioni anche per l'esame di eventuali proposte di modifica al Regolamento, da sottoporre all'Assemblea*»<sup>175</sup>. Invece, per quanto riguarda il Senato, la prassi, come già ricordato, ha mostrato la deliberazione di modifiche regolamentari da parte dell'Assemblea a maggioranza assoluta durante il periodo di *prorogatio*, le quali erano, tuttavia, già state approvata dalla Giunta per il regolamento prima del decreto di scioglimento delle Camere.

Alla luce di ciò, è possibile giungere alle seguenti conclusioni.

In primo luogo, dall'analisi della prassi della Camera dei Deputati emerge che durante il periodo di *prorogatio* la Giunta per il Regolamento delle Camere può sempre essere convocata dalla Presidenza limitatamente alle questioni di interpretazione regolamentare e può, quindi, emanare i conseguenti pareri.

In secondo luogo, sempre alla luce della prassi della Camera dei Deputati è possibile affermare che la Giunta può essere convocata dal Presidente della rispettiva camera per l'esame di proposte di modifiche regolamentari, purché vi sia un consenso unanime tra i gruppi parlamentari. Conseguentemente, sarà possibile per l'Assemblea deliberare a maggioranza assoluta una proposta di modifica del Regolamento, purché approvata unanimemente dalla Giunta per il Regolamento.

Infine, dalla prassi del Senato è possibile dedurre l'assenza di alcuna preclusione per l'Assemblea delle camere in periodo di *prorogatio* di deliberare la modifica dei rispettivi regolamenti sulla base di una proposta degli stessi che sia stata approvata dalla Giunta per il Regolamento antecedentemente al termine della legislatura.

---

<sup>169</sup> S. TRAVERSA, *Proroga e prorogatio delle Camere*, cit., p. 95.

<sup>170</sup> Per una rassegna della prassi di entrambe le Camere in periodo di *prorogatio* si rimanda a DI CIOLLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 374, n. 47.

<sup>171</sup> Seduta della Giunta per il regolamento dell'11 marzo 1992.

<sup>172</sup> Seduta della Giunta per il regolamento del 14 marzo 1997 e del 9 agosto 2022.

<sup>173</sup> A.C., Assemblea, res. sten., disponibile all'indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), 14 febbraio 2006, pp. 1-4. Di seguito il link diretto al documento: <http://documenti.camera.it/Leg14/BancheDati/ResocontiAssemblea/sed750/sintero.htm>

<sup>174</sup> A.C., Assemblea, res. sten., disponibile all'indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), 9 gennaio 2018. Di seguito il link diretto al documento: <https://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0904&tipo=stenografico>

<sup>175</sup> A.C., Assemblea, res. sten., disponibile all'indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), 22 luglio 2022, pp. 1-4. Di seguito il link diretto al documento: <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0730&tipo=stenografico>

A questo punto, per come ricostruita la prassi è possibile comprendere perché la Camera dei Deputati non sia pervenuta ad adattare il proprio Regolamento interno in seguito al taglio dei deputati entro la XVIII legislatura. Nello specifico, in seguito all'emanazione del d.p.r. 21 luglio 2022 di scioglimento delle Camere, il Presidente della Camera dei Deputati ha convocato il 9 agosto 2022 una riunione della Giunta per il Regolamento per saggiare l'esistenza di un consenso unanime in seno ai gruppi per ultimare i lavori di adattamento del Regolamento della Camera alla mutata consistenza numerica dei deputati prima dell'elezione del nuovo Parlamento. Tuttavia, stante l'assenza di una visione unanimemente condivisa in merito, l'onere è stato passato alla XIX legislatura<sup>176</sup>.

---

<sup>176</sup> Per una ricostruzione delle diverse posizioni dei gruppi parlamentari in merito all'opportunità di ultimare i lavori di modifica del Regolamento della Camera prima dell'inizio della XIX legislatura, si rinvia a A.C., Giunta per il regolamento, res. som., disponibile all'indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), 9 agosto 2022. Di seguito il collegamento diretto al documento: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2022/08/09/leg.18.bol0846.data20220809.com15.pdf>. In generale sul punto v. G. Valenti, *Riduzione del numero dei parlamentari, disciplina dei gruppi e prospettive di riforme regolamentari. L'esperienza italiana a confronto con: Francia, Spagna e Regno Unito*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: <http://www.osservatoriosullefonti.it>, n. 1/2023, p. 175.